ivap
Gizartegintzan bidelagun

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y AUTOGOBIERNO

# Eusko Jaurlaritzako Gaitegi Orokorra

## (Lan-kategorien eta A eta B taldeetako funtzionarien eskalen Gai-zerrendaren zati orokorreko galderak)

**2026**

ivap
Gizartegintzan bidelagun

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y AUTOGOBIERNO

# Eusko Jaurlaritzako Gaitegi Orokorra

## (Lan-kategorien eta A eta B taldeetako funtzionarien eskalen Gai-zerrendaren zati orokorreko galderak)

2026

IVAPek kontserbatu egiten ditu argitaraturiko lanen ondare-eskubideak (copyright), eta lan horien berrerabilpena baimentzen eta sustatzen du, BY-NC-ND erabilera-lizentziaren pean.

Liburu hau edizio elektronikoan argitaratzen da, Creative Commons-en BY-NC-ND lizentziaren pean. Kopiatu, erabili, zabaldu, transmititu eta erakutsi daiteke, honako baldintza hauek betetа: 1) egiletza eta argitalpenaren jatorrizko iturria aipatzea (aldizkaria, argitaletxea eta lanaren URLa); 2) helburu komertzialetarako ez erabiltzea; 3) erabilera-lizentzia eta berorren espezifikazioak aipatzea.

Edizioa: Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea
Instituto Vasco de Administración Pública

ISBN: 978-84-7777-732-8

ISBN: 978-84-7777-732-8



# Aurkibidea

## 1.
## ZATI OROKORRA

1. GAIA. Konstituzioa. Egitura eta edukia. Oinarrizko eskubide eta eginbeharrak . . . . . 9

2. GAIA. Estatuaren Lurralde-Antolamendua. . . . . 25

3. GAIA. Europar Batasuneko Zuzenbidea. Instituzioen gaineko ikuspegi laburra: Kontseilu Europarra, Europar Batasuneko Kontseilua, Batzordea, Parlamentua eta Auzitegia. Egintza juridikoak: erregelamenduak eta zuzentarauak . . . . . 45

4. GAIA. Euskal Autonomia Erkidegoko antolaketa politiko eta administratiboa: Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren printzipio orokorrak. Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren alderdi orokorrak. Eusko Legebiltzarra. Eusko Jaurlaritza eta lehendakaria . . . . . 71

5. GAIA. EAE-ko erakunde erkideen eta Lurralde Historikoen arteko eskumen-banaketarekin loturiko alderdi orokorrak. Ekonomia-Ituna. Toki-erakundeen eskumenak. . . . . 99

6. GAIA. Berdintasuna: Testuingurua eta aurrekariak. Xedea eta helburua. Printzipio orokorrak: tratu-berdintasuna, aukera-berdintasuna, aniztasuna eta diferentzia errespetatzea, genero-ikuspegiaren integrazioa, ekintza positiboa, sexuaren araberako rolak eta estereotipoak desagerraraztea, ordezkaritza orekatua, eta koordinazioa eta elkarlana. Administrazioaren araudian eta jardueran berdintasuna sustatzeko neurriak. . . . . 119

7. GAIA. Administrazio elektronikoa. Herritarrek zerbitzu publikoetarako sarbide elektronikoa izateko modua. Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa: egoitza elektronikoa eta interneteko ataria, identifikazio-sistemak eta sinadura elektronikoa. artxibo elektronikoa. Administrazio-espedientea . . . . . 139

8. GAIA. Euskararen erabileraren normalizazioa herri-administrazioan. Printzipio orokorrak. Hizkuntza-eskakizunak. Hizkuntza-eskakizunen derrigortasuna. Hizkuntza-normalizazioko planak . . . . . 159

9. GAIA. EAE-ko Administrazio Publikoetako langileak. Enplegatu publiko motak. EAE-ko Administrazio Publikoetako enplegatu publikoen eskubideak eta eginbeharrak. Ordainsariak. Diziplina-araubidea . . . . . 175

ISBN: 978-84-7777-732-8

10. GAIA. Datu pertsonalen babesa. Oinarrizko alderdi batzuk: kontzeptuak, printzipioak eta eskubideak . . . . . 203

11. GAIA. 31/1995 Legea, azaroaren 8koa, lan-arriskuen prebentzioari buruzkoa: xedea, aplikazio-eremua, eskubideak eta betebeharrak . . . . . 217

12. GAIA. Lan-arriskuen prebentzioa. Bistaratze-pantailak . . . . . 235

13. GAIA. Lehen laguntzak . . . . . 251

14. GAIA. Gobernu irekia. Kontzeptua eta printzipio informatzaileak. Informazio publikorako irispidea eta gobernu ona . . . . . 271

## 2.
## AURREKONTUAK ETA KONTABILITATEA

15. GAIA. Administrazio-espedientea. Administrazio-dokumentuak. Kopiak egitea eta dokumentuen ziurtagiriak . . . . . 293

16. GAIA. Sinadurak legeztatzea. Balidatzea administrazio elektronikoan: identifikazio eta sinadura elektronikoa, ziurtagiri elektronikoa . . . . . 315

17. GAIA. Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren eredua: AURRERABIDE 335

## 3.
## HERRITARRENTZAKO ARRETA

18. GAIA. Herritarren eskubideak administrazio publikoekiko harremanetan. Artxiboetara eta erregistro publikoetara irispidea izateko eskubidea . . . . . 353

19. GAIA. Komunikazioa administrazioan. Administrazio-hizkeraren erabilera zuzena. Idatzizko komunikazioa. Administrazio-hizkera ez-sexista. Dokumentu idatzien edukia eta aurkezpena: posta, komunikazioak, baimenak, jakinarazpenak, eskabide-orriak, ziurtapenak, konpultsatzeak, etab. . . . . 373

20. GAIA. Ahozko komunikazioa. Komunikazioa eta arreta aurrez aurre eta telefonoz: abisuak, informazioa, eskariak, pertsonei laguntzea, deiak desbideratzea, eta abar. Irizpide orokorrak. Hitzik gabeko komunikazioa . . . . . 405

## 4.
## ADMINISTRAZIO-PROZEDURA

21. GAIA. Administrazio-zuzenbidearen iturriak: legea eta erregelamendua. Arauen arteko hierarkia. Administrazio publikoaren legezkotasun-printzipioa . . . . . 425

22. GAIA. Administrazio-antolaketa . . . . . 441

23. GAIA. Administrazio-egintza . . . . . 453

24. GAIA. Administrazio-prozedura: Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea (urriaren 1eko 39/2015) eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea (urriaren 1eko 40/2015). Printzipio orokorrak. Interesdunak. Abstenitzea eta errekusatzea . . . . . 475

ISBN: 978-84-7777-732-8



25. GAIA. Administrazio-prozeduraren faseak: hasiera, antolamendua, instrukzioa eta amaiera . . . . . 495

26. GAIA. Egintzak berrikustea: administrazio-errekurtsoak, ofizioz berrikustea eta errebokatzea . . . . . 515

27. GAIA. Administrazio publikoen eta administrazio publikoetako agintari eta langileen erantzukizuna: erantzukizun motak, administrazio publikoaren ondare-erantzukizunaren kontzeptua eta printzipio orokorrak . . . . . 531

# 1
# ZATI OROKORRA

ISBN: 978-84-7777-732-8

1. GAIA. Konstituzioa. Egitura eta edukia. Oinarrizko eskubide eta eginbeharrak
2. GAIA Estatuaren Lurralde-Antolamendua.
3. GAIA. Europar Batasuneko Zuzenbidea. Instituzioen gaineko ikuspegi laburra: Kontseilu Europarra, Europar Batasuneko Kontseilua, Batzordea, Parlamentua eta Auzitegia. Egintza juridikoak: erregelamenduak eta zuzentarauak
4. GAIA. Euskal Autonomia Erkidegoko antolaketa politiko eta administratiboa: Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren printzipio orokorrak. Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren alderdi orokorrak. Eusko Legebiltzarra. Eusko Jaurlaritza eta lehendakaria
5. GAIA. EAE-ko erakunde erkideen eta Lurralde Historikoen arteko eskumen-banaketarekin loturiko alderdi orokorrak. Ekonomia-Ituna. Toki-erakundeen eskumenak
6. GAIA. BERDINTASUNA: Testuingurua eta aurrekariak. Xedea eta helburua. Printzipio orokorrak: tratu-berdintasuna, aukera-berdintasuna, aniztasuna eta diferentzia errespetatzea, genero-ikuspegiaren integrazioa, ekintza positiboa, sexuaren araberako rolak eta estereotipoak desagerraraztea, ordezkaritza orekatua, eta koordinazioa eta elkarlana. Administrazioaren araudian eta jardueran berdintasuna sustatzeko neurriak
7. GAIA. Administrazio elektronikoa. Herritarrek zerbitzu publikoetarako sarbide elektronikoa izateko modua. Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa: egoitza elektronikoa eta interneteko ataria, identifikazio-sistemak eta sinadura elektronikoa. artxibo elektronikoa. Administrazio-espedientea
8. GAIA. Euskararen erabileraren normalizazioa herri-administrazioan. Printzipio orokorrak. Hizkuntza-eskakizunak. Hizkuntza-eskakizunen derrigortasuna. Hizkuntza-normalizazioko planak
9. GAIA. EAE-ko Administrazio Publikoetako langileak. Enplegatu publiko motak. EAE-ko Administrazio Publikoetako enplegatu publikoen eskubideak eta eginbeharrak. Ordainsariak. Diziplina-araubidea
10. GAIA. Datu pertsonalen babesa. Oinarrizko alderdi batzuk: kontzeptuak, printzipioak eta eskubideak
11. GAIA. 31/1995 Legea, azaroaren 8koa, lan-arriskuen prebentzioari buruzkoa: xedea, aplikazio-eremua, eskubideak eta betebeharrak
12. GAIA. Lan-arriskuen prebentzioa. Bistaratze-pantailak
13. GAIA. Lehen laguntzak
14. GAIA. Gobernu irekia. Kontzeptua eta printzipio informatzaileak. Informazio publikorako irispidea eta gobernu ona

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 1. gaia

- ✓ Konstituzioa.
- ✓ Egitura eta edukia.
- ✓ Oinarrizko eskubide eta eginbeharrak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 1. gaiaren aurkibidea

1. **1978ko Espainiako Konstituzioa (1978ko EK)**

   1.1. Aurrekariak
   1.2. 1978ko EKren oinarrizko aukera politikoak
   1.3. Beste ezaugarri batzuk

2. **EKren egitura eta edukia**

   2.1. Zati «dogmatikoa» (Hitzaurrea, Atariko Titulua eta I. titulua)
   2.2. Zati «organikoa» (II-X tituluak)
   2.3. «Amaierako» zatia

3. **Oinarrizko eskubide eta eginbeharrak**

   3.1. «Oinarrizko eskubideen» kontzeptua
   3.2. Oinarrizko eskubideen sailkapena
   3.3. Oinarrizko eskubideen eraginkortasuna
   3.4. Oinarrizko eskubideen mugak
   3.5. Titulartasuna eta egikaritzeko baldintzak
   3.6. Eginbehar konstituzionalak
   3.7. Eskubide konstituzionalen bermeak
      3.7.1. Berme ez-jurisdikzionalak
      3.7.2. Berme jurisdikzionalak
   3.8. Eskubideak eta askatasunak etetea

# 1. 1978KO ESPAINIAKO KONSTITUZIOA (1978KO EK)

## 1.1. Aurrekariak

1978ko Konstituzioa bilakaera-prozesu edo erreforma politiko baten ondorioa da; hain zuzen ere, prozesu edo erreforma horrek ahalbidetu zuen Franco jeneralaren erregimen politikoak (1936-1975) ezarritako sistema autoritariotik sistema konstituzional batera modu baketsuan igarotzea. 1975eko azaroaren 20an Franco jenerala hil zenean, Juan Carlos I.a errege izendatu zuten, eta Gobernua osatu zuten, Adolfo Suárez presidente zela. Gobernu horrek Erreforma Politikorako Lege Proiektua bidali zuen Gorteetara; Gorteetan onartu egin zuten, eta erreferendumera eraman. *Erreforma Politikorako Legea* (1977) oinarria izan zen trantsizio politikoa burutzeko eta Konstituzio demokratikoa onartzeko. Lege horretan aldaketa batzuk ezarri ziren (norbanakoaren oinarrizko eskubideak bortxaezinak zirela aitortu zen, eta legegintza-ahala herri-ordezkaritzari esleitu zitzaion soilik, legegintza-boterea bi ganberetako Gorteetan finkatu zen, eta Gorteak sufragio unibertsal, zuzen eta ezkutukoaz hautatu ziren); aldaketa horietatik abiatuta, hauteskunde libre eta demokratikoak egin ziren 1977ko ekainean, eta hauteskunde horietatik sortu ziren 1978ko Konstituzioa idatzi zuten Gorteak. Kongresuak zazpi diputatuko batzorde txostengile bat izendatu zuen, zeinak Konstituzioaren aurreproiektua prestatu baitzuen. Aurreproiektua Kongresuan eztabaidatu eta onartu zuten, eta gero, Senatuan. Bien arteko diferentziak zirela-eta, Kongresua-Senatua Batzorde Mistoak esku-hartu behar izan zuen, zeinak behin betiko testua idatzi baitzuen. Testua Ganbera biek onartu zuten, erreferendumera eraman zen, eta 1978ko abenduaren 6an berretsi.

## 1.2. 1978ko EKren oinarrizko aukera politikoak

*Espainia, zuzenbideko estatu sozial eta demokratikoa*

Espainiako Konstituzioaren 1.1. artikuluak ezartzen duenez, «Espainiak zuzenbideko estatu sozial eta demokratikoa eratzen du, eta, beraren antolamendu juridikoaren balio nagusi bezala, askatasuna, justizia, berdintasuna eta aniztasun politikoa aldarrikatzen ditu».

1978ko Espainiako Konstituzioak, daukan *izaera demokratikoarekin* bat etorriz, honako hau aldarrikatzen du: «Nazioaren subiranotasuna Espainiako herrian datza, eta hortik sortzen dira estatuaren botereak» (1.2 art.); horretaz gainera, aldarrikapen hori eraginkor bihurtzeko mekanismoak ere egituratzen ditu. Eta horrela bermatzen du erabakiak hartzeko garaian herritarrek parte hartuko dutela, bi bideren bidez: dela zuzenean («zuzeneko demokrazia»), zenbait mekanismo baliatuta (legegintzako herri-ekimena, erreferenduma, herri-epaimahaia...), dela herritarrek hautatutako ordezkarien bidez («ordezkaritzako demokrazia»), sufragio aktiboaren eta pasiboaren eskubidea eta gai publikoetan parte hartzeko eskubidea aitortuta.

Hauek dira Estatua *Zuzenbideko Estatu* egiten duten ezaugarriak: a) botere-banaketa (botere legegilea, betearazlea eta judiziala); b) legezkotasun-printzipioa edo legearen agintea (bai herritarrak bai botere publikoak Konstituzioari eta gainerako ordenamendu juridikoari lotuta daude); eta c) oinarrizko eskubideen eta askatasun publikoen aitortza.

Espainiako Konstituzioak eduki ekonomikoa eta soziala ere ematen dio Estatuari (*Estatu soziala*): a) aitortzen da botere publikoei dagokiela norbanakoen askatasuna eta berdintasuna benetakoak eta eraginkorrak izateko beharrezko baldintzak (politika publikoak) sustatzea eta haien osotasuna galarazten edo zailtzen duten oztopoak kentzea; b) eskubide sozialen eta ekonomikoen aitortza: langileen eskubideak, jabetzaren funtzio soziala, herriaren aberastasuna interes orokorraren mende jartzea, ...

ISBN: 978-84-7777-732-8

*Monarkia parlamentarioa, Estatuaren forma politikoa*

Konstituzioak ezartzen duenez, Espainiako Estatuaren forma politikoa monarkia parlamentarioa da. Aldarrikapen horrek Estatuko botereen antolamenduari buruzko funtsezko elementu bi ditu. Alde batetik, gobernu-forma monarkikoa aipatzen du: Estatuburutza Erregeari dagokio. Postu hori jarauntsi egiten da, eta bizi artekoa da. Alabaina, ez du botere efektiborik, eta bere funtzioa moderatzailea eta sinbolikoa da, «Estatuaren batasunari eta iraupenari» dagokionez. Bestetik, gobernu-sistema parlamentarioa aipatzen du; hau da, sistema horren oinarrian dago Gorteen eta Gobernuaren artean konfiantza-harremana izatea eta Gorteek Gobernuari erantzukizun politikoa eskatzea (Kongresuak gobernu-presidentea izendatzen du; Kongresuak gobernuaren erantzukizun politikoa eska dezake zentsura-mozio baten bitartez; beste tresna batzuk ere badaude kontrol parlamentariorako; Gobernuko presidenteak Ganberak desegiteko aukera du).

*Estatuaren lurralde-forma*

Espainiako Konstituzioak hiru printzipiotan oinarritzen du Estatuaren lurralde-antolamendua: Espainiako nazioaren batasunaren printzipioa, Espainia osatzen duten nazionalitateen eta herrialdeen autonomia-eskubidearen aitortza eta bermea, eta horien arteko elkartasunaren printzipioa. Autonomiarako eskubidea nola baliatu (xedapen-printzipioa) Konstituzioan arautzen da neurri handi batean, Konstituzioak haren mugak finkatu baititu, bai formalak edo prozedurakoak (autonomiara iristeko), bai materialak (har daitezkeen eskumenen mailari buruzkoak). Deszentralizazio-prozesua autonomia-estatutuak onartuz burutu da.

## 1.3. Beste ezaugarri batzuk

Ondorioen artean —EKren edukiari buruz adostasun konstituzionala lortzeko premietatik eratorriak agian—, honako hauek nabarmenduko ditugu: arautzen diren gaiak ugariak izatea, araudia ezartzeko garaian zehaztasun-maila askotarikoa izatea (zehatzago eta areago arautu zen adostasun-maila handieneko gaietan), eta adostasuna lortzea zailagoa den gaietan formula irekiagoak erabiltzea, zeintzuek interpretazio zehatza beharko baitute egiazko zentzua finkatu ahal izateko.

*Konstituzioa, balioen eta printzipioen sistema*

Konstituzioa, erakundeak antolatzeko eta eskubideak bermatzeko araua ez ezik, balio-sistema bat ere bada, eta espresuki aldarrikatzen ditu komunitate politikoaren helburuak eta bizikidetzaren oinarri izan behar duten printzipioak. Adibidez, EKn antolamendu juridikoaren «balio nagusitzat» aldarrikatzen dira «askatasuna, justizia, berdintasuna eta aniztasun politikoa» (1.1 art.), eta «printzipiotzat», aurrekoak baino zehatzagoak direla, legezkotasuna, arauen arteko hierarkia, arauen publizitatea, eskubideak murrizten dituzten edo aldekoak ez diren xedapen zehatzaileen atzeraeraginik eza, segurtasun juridikoa, eta botere publikoen erantzukizuna eta arbitrariotasun-debekua, besteak beste (9.3 art.).

*Konstituzioa, arau gorena*

Konstituzioa testu bat da, bi izaera juridiko erlazionatu dituena. Alde batetik, testu «arauemailea» da; hau da, arau juridikoak dituen dokumentu bat da, ez testu politiko edo deklaratibo soil bat. Lortu nahi da Konstituzioko manuak lotesleak izatea, bai herritarrentzat, bai botere publikoentzat, horrek bide emango baitu manu horiek bete daitezen galdatzeko, bide juridi-

koak baliatuta. Alde horretatik, erabakigarria izan da erakunde jurisdikzionalak (Konstituzio Auzitegia) eta hori guztia ahalbidetzeko prozedura-bideak sortzea. Bestetik, testu arauemaile berezia da: Zuzenbidearen «arau gorena» edo funtsezkoa da, arau horren mende baitago gainerako arau guztien baliozkotasuna eta eraginkortasuna.

Konstituzioa arau gorena edo legez gaindikoa izatea hemen islatzen da: a) ezin da aldatu beste arau batzuk aldatzeko balio duten prozedura arrunten bidez; prozedura espezifikoak behar ditu, legegintza-prozedura arrunta baino konplexuagoak edo zailagoak direnak. Legeak ezin du Konstituzioa aldatu; eta b) botere publikoek ezin dituzte Konstituzioaren manuak aldatu, ezin diete kontra egin, ezta alde batera utzi ere; horrelakorik egingo balute, beren jarduna konstituzio-kontrakoa litzateke, eta, beraz, deusez deklaratu ahal izango litzateke. Konstituzioak Estatuaren botereei mugak jartzen dizkiela esan daiteke. Muga horiek, batzuetan, formalak izaten dira (prozedura jakin batzuk eskatzen dira erabaki bat balioduna izateko,...), eta, beste batzuetan, materialak edo substantiboak (ezin da Konstituzioaren edukien kontra joan).

*Konstituzio Auzitegia, Konstituzioaren interprete gorena.*

Konstituzio Auzitegiak (KA) funtsezko zeregina du Konstituzioaren izaera arauemaile gorena defendatzen. KAren funtzio nagusia da «Konstituzioaren interpretatzaile gorena» izatea (Konstituzio Auzitegiari buruzko Lege Organikoaren 1. artikulua). Ez da organo politikoa, jurisdikzionala baizik (baina ez dago Botere Judizialean txertatuta), eta, beraz, independentea da bere funtzioa betetzeko garaian, Estatuko beste ezein organoren aginduri edo jarraibideri men egin beharrik gabe. Espainiako Konstituzioari eta bere urriaren 3ko Lege Organikoari (KALO) baino ez dago atxikia. 12 magistratuk osatzen dute. Erregeak izendatzen ditu magistratuak: 4, Diputatuen Kongresuak proposatuta; 4, Senatuak proposatuta; 2, Gobernuak proposatuta, eta beste 2, Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiak proposatuta.

Konstituzio Auzitegia da lege-indarreko arauen konstituzionaltasun-kontrola egiteaz arduratzen den organoa. Konstituzio Auzitegiak baino ezin du deklaratu konstituzio-kontrakoak direla aipatu arauak: autonomia-estatutuak, lege organikoak, lege arruntak, lege-dekretuak, legegintza-dekretuak, nazioarteko tratatuak, Kongresuko, Senatuko eta Gorte Nagusietako Erregelamenduak, autonomia-erkidegoek eman ditzaketen arau baliokideak, eta Gipuzkoako, Bizkaiko eta Arabako lurralde historikoetako foru-arau fiskalak. (Europar Batasuneko Zuzenbideko arauei dagokienez, Konstituzio Auzitegiak espresuki errefusatu du arau horiek kontrolatzeko eskumena izatea; izan ere, Europako Erkidegoen Justizia Auzitegiari dagokio funtzio hori). Konstituzionaltasuna kontrolatzeko prozedura-bide nagusiak bi dira: konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoa eta konstituzio-kontrakotasuneko auzia.

Lege-indarreko arau horiek kontrolatzeko funtzio horrekin batera, Konstituzioak beste funtsezko funtzio bi ematen dizkio Konstituzio Auzitegiari: eskumen-gatazkak ebaztea (Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko gatazkak edo autonomia-erkidegoen artekoak) eta botere publikoen aurrean pertsonen oinarrizko eskubideak defendatzeko tresna izatea.

*Erabateko eraginkortasun indargabetzailea*

Konstituzioa arau juridiko gorena izatea hemen ere islatzen da: Konstituzioaren barruan klausula indargabetzaile oso zabal bat dago, zeina Konstituzioaren manuen kontrakoak diren aurretiazko xedapen guztiei aplikatuko baitzaie (Konstituzioaren kontrakoak diren aurretiazko arau guztiak ez dira eraginkorrak edo aplikagarriak izango). Indargabetze horrek EKren zuzeneko ondorioa dakar indarrean sartuz geroztik, lege-garapenik behar izan gabe, eta herritarrek arrazoitzat aipa dezakete eta Administrazioak eta auzitegiek nahitaez aplikatu behar dute.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 2. ESPAINIAKO KONSTITUZIOAREN EGITURA ETA EDUKIA

1978ko Espainiako Konstituzioak honako hauek ditu: Hitzaurrea, Atariko Titulua (1-9 artikuluak), X titulu (10-169 artikuluak), lau xedapen gehigarri, bederatzi xedapen iragankor, xedapen indargabetzaile bat eta azken xedapen bat. Edukiari begiratuz gero, hiru zati ditu: zati dogmatikoa, zati organikoa eta amaierako zatia.

### 2.1. Zati «dogmatikoa» (Hitzaurrea, Atariko Titulua eta I. titulua)

Zati honetan, honako hauek jasotzen dira:

— Estatuaren ordena politikoa gidatzen duten balio eta printzipio konstituzionalak:

- ordenamendu juridikoaren balio nagusiak: askatasuna, justizia, berdintasuna eta aniztasun politikoa.
- Estatuaren funtsezko konfigurazioa: Zuzenbideko Estatu sozial eta demokratikoa; nazioaren subiranotasuna, Espainiako herrian datzana; monarkia parlamentarioa; nazionalitateen eta herrialdeen autonomia-eskubidea.
- Estatuaren nortasun-ezaugarriak: hizkuntza, bandera, hiriburutza.

— Pertsonen oinarrizko eskubideak eta askatasunak (I. titulua) (ikus 3. puntua).

### 2.2. Zati «organikoa» (II-X tituluak)

Zati honetan, botere publikoa baliatzen duten organo nagusiak arautzen dira, eta horien antolamendua, osaera, eskumenak, erantzukizunak eta haien arteko erlazioak zehazten. Zati organiko horren barruan, boterearen dimentsio horizontal bat eta dimentsio bertikal bat bereiz daitezke.

— dimentsio horizontala: botere legegilearen, botere betearazlearen eta botere judizialaren antolamendua azaltzen da. Bereziki azpimarratzekoa da Gorte Nagusien erregulazioa (III. titulua) —horiek Diputatuen Kongresuak eta Senatuak osatuta daude—, Gobernuarena eta Administrazioarena (IV. titulua) edo Botere Judizialarena (VI. titulua).
— dimentsio bertikala: eskumenak edo botereak banatzen dira Estatu zentralaren eta autonomia politikoa duten erakundeen artean (autonomia-erkidegoen artean); banaketa hori autonomia-estatutuen bidez garatuko da.

Konstituzioaren nagusitasuna bermatzeko mekanismoak (Konstituzio Auzitegia) eta Konstituzioa erreformatzekoak ere biltzen dira zati organikoan.

### 2.3. «Amaierako» zatia

— Xedapen gehigarriak (lau): aurreikuspenak dira, beren izaera berezia dela-eta aurreko zatietan arautu ez zirenak. Nabarmentzekoa da Lehenengo Xedapen Gehigarria: «Konstituzioak lurralde forudunetako eskubide historikoak babestu eta errespetatzen ditu. Foru-araubide horren eguneratze orokorra, hala denean, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen eremuan egingo da».
— Xedapen iragankorrak (bederatzi): aldi baterako erregulazioa edo iragankorra ezartzen duten xedapenak dira. Kategoria horretan daude nazionalitateen eta herrialdeen auto-

nomiarako sarbideari buruzko xedapenak (xedapen iragankorrak, 1-7); horien artean Laugarren Xedapen Iragankorra nabarmentzen da, Nafarroa Euskal Kontseilu Nagusira edo EAEko araubide autonomikora sartzeko aukera aurreikusten duena.

— Xedapen indargabetzailea (bat): Konstituzioa indarrean jarri ostean indargabetuta geratzen diren arauei buruzkoa da.

— Azken xedapena (bat): ezartzen da Konstituzioa Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratzea, bai eta Espainiako gainerako hizkuntzatan ere, eta hura argitaratzen den egun berean sartzea indarrean.

## 3. OINARRIZKO ESKUBIDE ETA BETEBEHARRAK

### 3.1. «Oinarrizko eskubideen» kontzeptua

«Oinarrizko eskubideak» esamoldean bertan argi ikusten da bereziak direla eta antolamenduaren oinarrizko eta lehentasunezko elementutzat hartzen direla, beste eskubide subjektibo «arrunt» batzuekin alderatuta. Espainiako Konstituzioan aitortzen diren oinarrizko eskubideek dimentsio bikoitza dute: dimentsio subjektiboa eta dimentsio objektiboa. Dimentsio subjektiboa edo pertsonala: pertsonek egoera zehatzetan baliatu ditzaketen ahalmenak edo askatasunak dira (adierazteko askatasuna, manifestatzekoa, erlijio batekoa izatekoa, ...), eta aukera ematen da horien babes judiziala eskatzeko, askatasun horiek urratuz gero. Bestalde, besterik baztertu gabe, oinarrizko eskubideek dimentsio objektibo edo axiologiko bat ere badute, ordena politikoa eta juridikoa ezaugarritzen duten balio objektibo edo elementu estruktural gisa aritzen baitira (oinarrizko eskubideak babesten ez dituen estatu bat ez da zuzenbideko estatua edo estatu demokratikoa).

Espainiako Konstituzioan I. tituluan arautzen dira oinarrizko eskubideak (10-55 art.), «Oinarrizko eskubide eta eginbeharrak» izenburupean. Komeni da adieraztea, hala ere, I. tituluko eskubide guztiak ez direla, zentzu hertsian, benetako oinarrizko eskubide. Benetako oinarrizko eskubide, normalean, EKn gizabanakoaren estatus juridikoaren nukleo nagusitzat hartzen direnei esan ohi zaie, alegia, 14. artikulutik 29. artikulura bitartean aipatzen diren eskubideei (berdintasuna, bizitzeko eskubidea, askatasuna eta abar). Eskubide horiek babes sendoagoa dute Konstituzioan.

### 3.2. Oinarrizko eskubideen sailkapena

EKren I. tituluak (10-55 art.) «Oinarrizko eskubide eta eginbeharrak» du izenburu. 101. artikuluak sarrera gisa adierazten duenez, ordena politikoaren eta bake sozialaren oinarri dira gizabanakoaren duintasuna eta hari datxezkion eskubide urraezinak. Bestalde, 10.2 artikuluan, behartu egiten du Konstituzioan aitortutako askatasun eta eskubideak interpretatzean kontuan hartzera «Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsala, bai eta gai berberen inguruan Espainiak berretsi dituen nazioarteko tratatuak eta itunak ere». Klausula horrek ahalbidetzen du Konstituzioa gizarte eskubideen Nazioarteko Zuzenbidera irekitzea.

10. artikuluaren ondoren, I. titulua 5 kapitulutan egituratzen da:

— I. kapitulua, «Espainiarrak eta atzerritarrak». Kapitulu honetan, nazionalitatea eskuratzeari eta galtzeari buruzko arauak ezartzen dira, adin-nagusitasuna 18 urtetan finkatzen da, eta atzerritartasunaren araubidearen printzipio orokorrak jasotzen dira.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— II. kapitulua: «Eskubideak eta askatasunak». Konstituzioaren atal honetan eskubideak jasotzen dira. Bi atal ditu, eta horien aurretik artikulu bat dago (14. art.), non klausula orokor bat ezartzen den; klausula horrek ezartzen duenez, espainiarrak legearen arabera berdinak dira, eta ezin da inolako diskriminaziorik egin, jaiotza, arraza, sexua, erlijioa, iritzia nahiz bestelako inguruabar edo egoera pertsonal zein sozialak direla eta.

  • 1. atala (15-29 art.): oinarrizko eskubideen «nukleo gogorra» dela jotzen da, 14. artikuluarekin batera. Oinarrizko eskubideak dira zentzu hertsian (14-29. art.). Halakotzat hartzen dira bermeen sistema konplexu eta indartua duten eskubide konstituzionalak direlako:

    — lege organikoaren erreserba: lege organikoz arautu behar da.
    — erreformatzeko prozedura areagotua: Konstituzioa aldatzeko, Konstituzioan jasotzen diren bi prozeduretatik zorrotzena edo zurrunena baliatu behar da.
    — lehentasunezko prozedura laburtua auzitegi arrunten aurrean (ikus 3.7.2. puntua).
    — Babes-errekurtsoa Konstituzio Auzitegian (ikus 3.7.2. puntua).

    Eskubide hauen artean daude: bizitzeko eskubidea, ideologia- eta erlijio-askatasunerako eskubidea, askatasun pertsonalerako eskubidea, intimitaterako eskubidea, egoitza bortxaezina izatekoa, komunikazioen sekreturako eskubidea, datu pertsonalen babesa, bizitokia libreki aukeratzeko eta libreki zirkulatzeko eskubidea, adierazpen- eta informazio-askatasuna, batzartzeko eskubidea, elkartzeko eskubidea, parte-hartze politikorako eskubidea, benetako babes judizialerako eskubidea, sindikatzeko askatasuna, grebarako eskubidea, hezkuntzarako eskubidea, irakaskuntza-askatasuna, unibertsitate-autonomia eta abar.
  • 2. atala (30-38 art.). Eskubide horiek dituzten bermeak hauek dira: konstituzio-erreforma (prozedura arruntaren bidez), lege arruntaren erreserba (legez arautu behar dira ), ... Eskubide horien artean honako hauek daude: jabetza-eskubidea, ezkontzeko eskubidea, fundazioak sortzeko eskubidea, lan egiteko eskubidea, negoziazio kolektiborako eskubidea, gatazka kolektiboko neurriak hartzekoa, enpresa-askatasuna eta abar. Herritarren eginbehar batzuk ere jasotzen ditu (zerga-betebeharrak, lan egiteko eginbeharra).

— III. kapitulua: «Politika sozial eta ekonomikoa gidatzeko oinarriak» aipatzen dira. Ez dira eskubide subjektiboak zentzu hertsian, botere publikoen jarduna gidatzeko mandatuak baizik. Eskubideren bat jasotzen bada, garatu duen legearen arabera baliatu eta arrazoitzat aipatu ahal izango da soilik eskubide hori auzitegietan. Beraz, ezin dira zuzenean arrazoitzat aipatu auzitegi arruntetan. Hemen sartzen dira, besteak beste, honako hauei buruzko printzipioak: familia eta haurrak babestea, osasuna, kirola sustatzea, ingurumena, etxebizitza-eskubidea, kultura eskuratzea, gazteen parte-hartzea, adinekoen babesa eta kontsumitzaileen defentsa, besteak beste.
— IV. kapitulua: oinarrizko eskubideen eta askatasunen bermeak jasotzen dira (ikus 3.7. puntua).
— V. kapitulua: eskubideak eta askatasunak eteteari buruzkoa da (ikus 3.8. puntua).

### 3.3. Oinarrizko eskubideen eraginkortasuna

Oinarrizko eskubideak erabat galdagarriak dira botere publikoen aurrean; bestela esateko, edonork eska dezake, eskubide horietako baten titular den aldetik, eskubide hori errespetatzea eta ez urratzea, aurretiaz legez garatu behar izan gabe. Hori, 14. artikulutik 29. artikulura

bitartean aipatutako eskubideei ez ezik, beste eskubide konstituzional batzuei ere aplika dakieke; izan ere, Konstituzioak aitortutako eskubide subjektibo izaki, horiek ere zuzenean galdatzekoak dira (nahiz eta horien babes-sistema ez den hain zurruna). Gogorarazi behar da III. kapituluko arauek ere (printzipio gidariak) ez dutela zuzenean herritarrek galdatzekoak diren eskubiderik ematen; izan ere, beharrezkoa da legegileak jardutea auzitegietan arrazoitzat aipatu ahal izateko.

Oinarrizko eskubideak galdagarriak edo lotesleak dira, baina botere publikoentzat ez ezik (zuzeneko lotura), partikularrentzat ere bai. Kasu honetan, hala ere, lotura zeharkakoa izango da, botere publikoek erabaki behar baitute oinarrizko eskubideen norainokoa partikularren edo alderdi pribatuen arteko harremanetan: botere legegileak, partikularren arteko harremanak arautzeko garaian (esate baterako, lan-harremanak arautzen dituenean honako eskubide hauek errespetatu eta edukiz bete beharko ditu: berdintasuna, sindikazioa, greba…), eta botere judizialak, partikularren arteko eztabaidak ebazteko unean.

### 3.4. Oinarrizko eskubideen mugak

Oinarrizko eskubideak —eskubide subjektibo guztiak bezala— ez dira eskubide absolutuak edo inolako mugarik gabe balia daitezkeen eskubideak. Oinarrizko eskubideek konstituzioetan ezarritako mugak izan ditzakete, modu generikoan edo espezifikoan ezarritakoak, bai espresuki, bai inplizituki.

Zehazki, Espainiako Konstituzioak muga batzuk jartzen ditu oinarrizko eskubideak baliatzeko: batzuk muga orokorrak dira (adibidez, besteen eskubideak errespetatzea), eta beste batzuk eskubide jakin bati buruzkoak (adibidez, ideologia-, erlijio- eta kultu-askatasunak baliatzeko muga ordena publikoa da; ageri-ageriko delituren bat egotea da egoitza bortxaezintasunaren muga; ...). Horretaz gainera, Konstituzio Auzitegiak (KA) beste muga batzuk ere onartu ditu, eta, espresuki jasota ez dauden arren, eskubideak baliatzearen berezko logikak ezartzen ditu. Nolanahi ere, muga inplizitu horiek Konstituzioan babestutako beste ondasun batzuetan baino ezin dira oinarritu. Ondasun horiek zehaztea edo identifikatzea operadore juridikoei dagokie (azken batean, Konstituzio Auzitegiari), baina beti kontuan izanda oinarrizko eskubideen indar zabaltzailea, zeinak behartuko baitu mugak modu murriztailean interpretatzera, aintzat hartuta mugak proportzionalak eta egokiak izan beharko direla lortu nahi duten helburua erdiesteko.

### 3.5. Eskubideen titulartasuna eta haiek baliatzeko baldintzak

Ezer baino lehen, komeni da bereiztea gauza bat dela oinarrizko eskubideen titulartasuna izatea, eta beste bat, horiek baliatzea (pertsona bat eskubideen titular izan daiteke, baina gerta liteke horiek baliatzeko moduan ez egotea; esate baterako, adingabea izateagatik, zigor-kondenaren bat izateagatik...). Hori esanda, adierazi behar da Espainiako Konstituzioak baduela titulartasunari buruzko elementu bat (nazional eta atzerritarren arteko bereizketa), eta beste bat oinarrizko eskubideak baliatzeari buruzkoa (adin-nagusitasuna).

a) Naziotasuna/atzerritartasuna: Konstituzioak espainiar nazionalitatea eskuratzeari eta galtzeari buruzko oinarrizko arauak jasotzen ditu, bai eta atzerritartasun-araubideari buruzkoak ere. Arau horiek, Kode Zibilean eta atzerritartasunari buruzko legedian garatuko dira, hurrenez hurren.

   Atzerritarrei dagokienez, Konstituzioaren ideia nagusia da edozein pertsona oinarrizko eskubideen titular dela, pertsonaren duintasunari atxikitako eskubide diren hei-

ISBN: 978-84-7777-732-8

nean (EK 10.1 art.), nahiz eta eskubide horiek baliatzeko aukera mugatuta egon daitekeen zenbait kasutan, Estatuarekiko loturaren arabera. Ildo horretan, esan daiteke Espainiako Konstituzioak 3 eskubide-multzo bereizten dituela: lehenik, berez pertsona orori —nazional zein atzerritar— aplikatzekoak diren eskubideak (adibidez, bizitzarako eskubidea, askatasun pertsonalerakoa edo benetako babes judizialerakoa); bigarrenik, Espainiako Konstituzioaren 13. artikuluaren mandatuaren arabera atzerritarren titulartasunekoak izan ezin diren eskubideak: parte-hartze politikoa izateko eskubidea eta funtzio nahiz kargu publikoak lortzeko eskubidea (egoera jakin batzuetan, udal-hauteskundeetan sufragio aktiboaren eta sufragio pasiboaren eskubidea balia daiteke); eta, azkenik, hirugarren eskubide-multzoa lege bidez edo tratatu bidez arautu behar da, eskubide horiek atzerritarrek baliatzeari dagokionez.

Horrekin batera, kontuan hartu behar da espainiar guztiak direla, espainiar izate hutsagatik, Europar Batasuneko herritar. Gogoan izan behar da Europako herritartasuna Europar Batasuneko herrialde bateko nazionala izateari lotuta doala beti. Europar Batasuneko herritar izatearen estatusak eskubide batzuen titular izatea dakar: esate baterako, Batasuneko estatu kideen lurraldeetan aske ibiltzeko eta bizitzeko eskubidea; Europako Parlamenturako hauteskundeetan eta bizitoki duen estatu kideko hauteskundeetan hautesle zein hautagai izateko eskubidea, ...

b) Adin-nagusitasuna: Konstituzioak oinarrizko eskubideak baliatzeari eragin diezaiokeen baldintza orokorretako bat ere ezartzen du, hala nola adin-nagusitasuna 18 urtetan ezartzea.
c) Pertsona fisikoak/pertsona juridikoak: kontuan hartu behar da pertsona fisikoak ez ezik pertsona juridikoak ere (enpresek, sozietateek...) oinarrizko eskubide batzuen titular izan daitezkeela. Nahiz eta Espainiako Konstituzioak ez duen horri buruzko klausula orokorrik jasotzen, Konstituzio Auzitegiaren ustez, pertsona juridikoak beren izaerarekin bat datozen eskubideen titular izan daitezke (adibidez, legearen aurrean berdinak izatea, egoitzaren bortxaezintasuna, babes judiziala, ...), eta ez dute titulartasunik izango ezinezkoa denean (osotasun fisikoa, intimitaterako eskubidea, ...).

## 3.6. Konstituzio-eginbeharrak

Herritarrak eta botere publikoak Konstituzioaren mende daude espresuki (EK 9.1 art.). Hala ere, Konstituzioak, oro har, eginbehar generikoak ezartzen dizkie, eta eginbehar horiek garatzen dituzten eta herritarrei betebehar zehatzak ezartzen dizkieten legeetara jotzen du, eta orduan, behartuta geratzen dira portaera zehatz eta juridikoki galdagarriak betetzera.

*Eginbehar militarrak eta kontzientzia-eragozpena*

30. artikuluaren arabera, espainiarrek Espainia defendatzeko eskubidea eta eginbeharra dute; alegia, Espainia defendatzen parte hartu behar dute. Espainiarren betebehar militarrak legez arautuko dira. Komeni da adieraztea Espainiako Konstituzioan ez dela eskatzen nahitaezko soldadutzarik egotea. Hori Legeak finka dezake edo armada profesionalaren eredua hauta dezake; hala egin zuen 2001. urtean. Gaur egun, betebehar garrantzitsuena egoera zehatz batean soldadutzara joateari buruzkoa da (Defentsa Nazionalari buruzko Lege Organikoan jasotzen da): soldadutzara joatea baldin eta gerra-egoera edo gerra-arrisku larria dela-eta Gobernuak une horretan zerbitzu aktiboan daudenak baino militar gehiago mobilizatu behar baditu.

Konstituzioa idatzi zen garaian soldadutza nahitaezkoa zenez, konstituzio-egileak espresuki sartu zuen kontzientzia-eragozpena nahitaezko soldadutza horretatik salbuesteko arra-

zoien artean. Legegileak kontzientzia-eragozleei soldadutzaren ordezko gizarte-prestazioa egiteko betebeharra ezartzeko aukera ere aurreikusi zuen, eta hala izan zen. Soldadutza nahitaez egin beharra eteteak konponduta utzi zuen gai hori.

*Zerga-eginbeharrak*

EKren arabera, guztion betebeharra da gastu publikoei aurre egiten laguntzea (31. art.). Hor sartzen dira Espainian bizi diren pertsona fisiko eta juridiko guztiak, nazionalitatea edozein izanik ere, bai eta herrialdean aldi baterako daudenak ere. Nolanahi ere, eginbehar hori zerga-legeen bidez bihurtzen da betebehar zehatz.

EKn, zerga-sistemak bete beharreko ezaugarri jakin batzuk zehazten dira:

— sistema zuzena izan behar du,
— bakoitzaren ekonomia-ahalbidearen araberako ekarpenean oinarrituta,
— berdintasun- eta progresibitate-printzipioetan oinarrituta (errenta-mailarik handiena dutenek zerga gehiago ordaintzea, proportzioan),
— eta inoiz ez da konfiskagarri izango, hau da, subjektu pasiboari ez zaizkio errentak eta jabetzak kenduko.

*Beste eginbehar batzuk*

Espainiako Konstituzioan jasotzen denez, «zerbitzu zibila ezarri ahal izango da interes orokorreko helburuak betetzeko», eta herritarren eginbeharrak legearen bidez arautu ahal izango dira arrisku larrietan, hondamendi edo lazeria publikoko kasuetan. Kasu horietan guztietan, argi dago lege bidez zehaztu eta arautu beharko direla betebehar zehatz horiek.

## 3.7. Oinarrizko eskubideen bermeak

Konstituzioan oinarrizko eskubideak aitortze hutsa ez da nahikoa horiek benetako eraginkortasuna izan dezaten. Formalki aitortzeaz gain, EKn babes-sistema bat ezartzen da oinarrizko eskubideen egiazko eraginkortasuna bermatzeko. Ildo horretan, berme jurisdikzionalak (epaile eta auzitegien bidez garatzen dira) eta berme ez-jurisdikzionalak bereiz daitezke. Azken horiekin hasiko gara.

### 3.7.1. Berme ez-jurisdikzionalak

a) *Izaera loteslea eta zuzeneko eraginkortasuna*

Konstituzioan jasotako eskubide guztiek (I. titulua, II. kapitulua) botere publiko guztiak lotzen dituzte, eta hori muga bat da, botere publikoek beren jardunean errespetatu behar dutena. Gainera, guztiak zuzenean aplikatu daitezke, eta herritarrek baliatu ditzakete EKn jasotzen den moduan, eskubide horiek legez arautu gabe egonda ere (III. kapituluko printzipio gidariak ez bezala, horiek bai behar baitute legegileak jardutea).

b) *Lege-erreserba*

Eskubideak ezin dira edozein arauren bidez arautu. Espainiako Konstituzioak eskatzen duenez, oinarrizko eskubideen baliatzea legez arautu behar da ezinbestean (legea behar da EKn eskubide horiei buruz aipatzen dena zehazteko); bestela esateko, eragotzi egiten da legegilea ez den beste organo batek arautzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Lege-erreserba hori orokorra da I. tituluko II. kapituluan aitortutako eskubideentzat. Erreserba hori indartu egiten da II. kapituluko 1. atalean jasotako eskubideen kasuan (14-29 art.), lege organiko bidez garatzea eskatzen baita. Hori onartzeko edo aldatzeko, Kongresuaren gehiengo osoa behar da.

c) *Oinarrizko eskubideen funtsezko edukia*

Konstituzioak eskubide horien «funtsezko edukia errespetatzeko» betebeharra ezartzen dio legegileari, oinarrizko eskubideei buruz arautzen duenean. Funtsezko eduki hori gutxieneko nukleo xedaezina da botere publiko guztientzat. Eskubide baten funtsezko edukia identifikatzeko orduan, bi irizpide betetzen dira funtsean: a) egiaztatzea ea betetzen diren eskubide bat ohiko moduan sailkatzen den kategoriakoa dela edo eskumen horri buruz dagoen ideiarekin bat datorrela erakusten duten ezaugarriak, eta b) egiaztatzea ea egiaz babestuta geratzen diren Konstituzioak eskubide horrekin babestu nahi dituen interes juridiko zehatzak. Eskubidea garatzen duen arauak ez baditu bi baldintza horiek betetzen, horrek esan nahi du ez duela kontuan izan eskubidearen funtsezko edukia.

d) *Herriaren Defendatzailea*

EKren 54. artikuluaren arabera, figura hori Gorte Nagusien goi-komisarioa da, Gorte Nagusiek izendatzen dutena I. tituluan jasotzen diren eskubideak defendatzeko. Helburu horrekin, administrazio publikoaren jarduera gainbegiratuko du, titulu horretan jasotako eskubideak urratzen diren hautemateko, eta, hala behar denean, jokabide horiek zuzentzeko eskatuko du. Espainiako Konstituzioak lege organiko batera igortzen du figura horren erregulazioa. Konstituzioaren mandatu hori beteta geratu da lege honekin: *3/81 Legea, apirilaren 6koa, Herriaren Defendatzaileari buruzkoa*.

Alabaina, erakunde honek ez du eskumen betearazlerik. Eragin juridikoa baino gehiago, eragin politikoa du, eta, bere aginpidean oinarrituta, konbentzitzeko jarduten du, bai zuzenean (espedienteak eta gomendioak medio), bai Gorte Nagusietara bidaltzen dituen txostenen bidez. Izan ere, Herriaren Defendatzaileak Gorteetan eman behar du aldizka bere jardunaren berri, bi Ganberen Osoko Bilkuren aurrean ahoz azaltzen dituen urteko txostenen bidez; gero, argitaratu egiten dira txosten horiek. Hori horrela izanik, haren eraginkortasuna bere ikerketaren emaitzen publizitatearen araberakoa izango da, neurri handi batean.

*Izendapena eta estatutu pertsonala*

Agintaldia 5 urtekoa da, eta berriz hautatua izan daiteke. Kargua lortzeko baldintza bakarra da adin-nagusiko espainiarra izatea eta eskubide zibil eta politikoak erabat baliatzeko moduan egotea. Gorteek izendatuko dute sistema konplexu baten bidez: 3/5eko gehiengo kalifikatua lortu behar du bi Ganberetan. Herriaren Defendatzailea Kongresuaren eta Senatuaren arteko Batzorde Mistoaren bidez jarriko da harremanetan Gorteekin.

Legeak erabateko independentzia eta autonomia aitortzen dio karguan aritzeko. Legebiltzarkideei bezala, honako prerrogatiba hauek ere ematen zaizkio: bortxaezintasuna (karguan dihardutela adierazitako iritziengatik edo egindako egintzengatik), immunitatea (ezin da atxilotu, ez badu ageri-ageriko delituren bat egiten) eta foru berezia Auzitegi Gorenaren aurrean.

*Funtzioak*

Haren *eskumen-eremua* agintari, funtzionario edo Administrazio Publikoen zerbitzura jarduten duen ororen jarduerara zabaltzen da, barne direla administrazio publiko autonomikoak, nahiz

eta autonomia-erkidegoan ere antzeko figura bat sortua izan (EAEn, *Arartekoa*); kasu horretan, bigarren figura horren jardun-eremua murritzagoa da, autonomia-erkidego horretako administrazio publikoaren jardueretara mugatzen baita.

Haren jarduna has daiteke berak bere kabuz hala erabakita edo interes legitimoa argudiatzen duen edozein pertsona natural edo juridikok eskatuta. Kexak sinatu egin behar dira, anonimoak baztertuta. Jardunak doakoak izaten dira, eta ez da behar ez ordezkaririk ez abokatuen laguntzarik.

Herriaren Defendatzaileak *ikuskatzeko eta ikertzeko ahalmenak* ditu; horrek esan nahi du botere publiko guztiek laguntza emateko legezko eginbeharra dutela ikerketak egiteko garaian (datuak egiaztatu, elkarrizketak egin, espedienteak aztertu...). Ikerketak eragoztea edo jarrera oztopatzailea izatea delitu izan daiteke, eta, horretaz gain, modu horretan jardun duten agintarien eta funtzionarioen izenak espresuki aipatuko dira Gorteetan aurkezten den urteko txostenean.

Herriaren Defendatzaileak demandak jar ditzake auzitegi arruntetan. Konstituzio Auzitegian konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoa eta babes-errekurtsoa jartzeko ahalmena ere badu. Era berean, Administrazioari eta Gorteei askotariko gomendioak eta iradokizunak egin diezazkieke (araudi bat aldatzeko, neurri jakin batzuk hartzeko...).

### 3.7.2. Berme jurisdikzionalak

#### a) *Babes judiziala*

EKren arabera, pertsona guztiek eskubidea dute epaileek eta auzitegiek benetan babes eman diezaieten beren eskubide eta interes legitimoen erabileran, eta inoiz ere ezin da gertatu defentsa-gabeziarik. Hori da eskubide guztiek daukaten jurisdikzio-babes arrunta.

Baina horretaz gainera, Espainiako Konstituzioak aparteko jurisdikzio-babesa ematen die 14. artikulutik 29. artikulura bitartean aitortutako eskubideei eta kontzientzia-eragozpenari (30.2 art.). Azken horiei honako hau ere aitortzen zaie:

— auzitegi arruntetako prozedura bat, *lehentasun*-printzipioan (tramitatzeko lehentasuna) eta *sumariotasun*-printzipioan (prozedura azkartua edo bereziki azkarra) oinarritzen dena. Kasu horretan, Botere Judizialean txertatutako epaitegi edo auzitegi arrunt batek emango luke babesa. Konstituzioan aipatzen den prozedura ez da prozedura bakar baten inguruan egituratu, baizik eta eskubide horiek babesteko mekanismo prozesalen sistema konplexu baten bidez.
— Konstituzio Auzitegiaren babesa, konstituzio-babeserako errekurtsoaren bitartez (aurrerago ikusiko dugu zehatzago). Auzitegi hori ez da Botere Judizialaren parte.

#### b) *Babes-errekurtsoa, Konstituzio Auzitegiaren aurrean*

Konstituzio-babeserako errekurtsoa estatuaren edo barneko azken errekurtsoa da oinarrizko eskubide batzuk defendatzeko: 14. artikulutik 29. artikulura bitarteko artikuluak eta 30.2. artikulua. Funtsezko tresna da botere publikoen jardunaren aurrean herritarren eskubide eta askatasun horiek defendatzeko. Errekurritutako egintza edo omisioak ukitutako pertsona fisiko edo juridiko orok, Herriaren Defendatzaileak eta Ministerio Fiskalak aurkez dezakete.

Nabarmendu behar da errekurtso hau «subsidiarioa» dela eskubideak eta askatasunak babesteari dagokionez. Alegia, Konstituzio Auzitegirako sarbidea ez da berehalakoa, baizik eta epaile eta auzitegi arruntak izango dira horien «bermatzaile naturalak» (bai bide arruntaren bi-

ISBN: 978-84-7777-732-8

dez, bai lehentasunezko eta sumarioaren bidez). Bermatzaile judizial nazional horien aurreko defentsa-tresna arruntak agortutakoan baino ezin daiteke Konstituzio Auzitegira jo babes bila.

Adierazi dugunez, oinarrizko eskubide guztiek ez dute konstituzio-babeserako aukera. EKren 53.2 artikuluaren arabera, babes-errekurtsoaren bidez, babesa lortzen da onartutako eskubide eta askatasunen aurka egiten duten botere publikoen edozein egintzaren aurrean, honako kasu hauetan (kasu hauetan baino ez):

— EKren 14. art.: berdintasun-printzipioa.
— EKren I. tituluko II. kapituluko 1. atala: 15. artikulutik 29. artikulura bitarteko oinarrizko eskubideak eta askatasun publikoak (bizitzeko eskubidea, ideologia-askatasuna eta abar).
— 30.2 artikulua: kontzientzia-eragozpenerako eskubidea.

Epaitza oinarrizko eskubidearen urraketarekin loturiko gaiak ebaztera mugatuko da, prozesu arruntean erabakitako gaiaren funtsean sartu gabe. Konstituzio Auzitegiak babesa ezetsi edo baietsi ahal izango du, erabat edo partzialki. Babesa emanez gero, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoak hiru ondorio posible aurreikusten ditu: aurkaratutako egintza edo ebazpena deusez deklaratzea, partikularrari urratutako eskubidea aitortzea, eta errekurtsogileari bere eskubidearen osotasuna itzultzea hartu beharreko neurriak hartuta.

c) *Nazioarteko eta nazioz gaindiko babesa*

Gaur egun, giza eskubideak nazioartean edo nazioz gaindi ere aitortuta daude, eta aitortza horrek babes- edo berme-mekanismoak ere baditu. Espainiak giza eskubideei buruzko nazioarteko hitzarmen eta tresnak aitortzen eta onartzen dituen unetik, horiek dituzten babes-mekanismoak ere onartzen ditu. Esate baterako, Nazio Batuen Erakundearen barruan, garrantzi handia du Giza Eskubideen Batzordeak, zeinak partikularrek estatuen kontra egindako kexak azter baititzake. Alabaina, batzorde horren erabakiak ez du balio jurisdikzionalik.

Eremu nazionalean eragin handiagoa du Giza Eskubideen Europako Auzitegiaren (GEEA) lanak. Organo horrek Estrasburgon du egoitza, eta Giza Eskubideen eta Oinarrizko Askatasunen Europako Hitzarmenean bildutako eskubideak babesteaz arduratzen den organoa da. Espainiak, Hitzarmena sinatuta duenez, errespetatu egin behar ditu bai hitzarmenean jasotako eskubideak (hein handi batean, EKn aipatzen direnekin bat datoz), bai GEEAren jurisdikzioa. Izan ere, EKren 10.2 artikuluan eskatzen da, aurrez esan dugunez, Konstituzioan aitortutako eskubideak interpretatu daitezela Espainiak berretsitako eskubideei buruzko nazioarteko tratatuekin bat etorriz.

GEEAra jo dezakete bai pertsona fisikoek, bai pertsona juridikoek, betiere agortuta baldin badaude aurretiazko barruko bide guztiak, barne dela Konstituzio Auzitegian babes-errekurtsoa aurkeztea, hala badagokio. Haren epaiak, behin irmo direnean, lotesleak dira, eta Estatuak epaiaren edukia betetzeko betebeharra du (adibidez, eskubide baten urraketa jasan duen partikular bati «ordain ekitatiboa» emanez).

Aipatu beharra dago, halaber, oinarrizko eskubideen babesa Europar Batasunaren eta horko estatu kideen eremuan (Espainia kasu). Adierazi behar da Europar Batasunak ere baduela eskubideei buruzko adierazpena: *Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutuna*. Gutun horretan, estatu kideen konstituzioetan jasotako eskubideen oso antzekoak jasotzen dira, eta hor jasotakoa errespetatu egin behar dute Europako erakundeek, baina estatu kideek ere bai. Estatu bateko botere batek Batasuneko Zuzenbidea aplikatzen duen bakoitzean, behartuta dago Gutuna errespetatzera. Estatuko botereen aurrean Europar Batasuneko oinarrizko eskubideak babestea epaile eta auzitegi nazionalei dagokie.

### 3.8. Eskubide eta askatasunak etetea

Espainiako Konstituzioak mekanismo batzuk aurreikusten ditu egoera oso larriei aurre egiteko, hain zuzen ere, konstituzio-normaltasuna eta -bizikidetza larriki hausten duten egoerei aurre egiteko. Mekanismo horiek bi ezaugarri nagusi izaten dituzte: alde batetik, muga edo etendura «orokorra» jartzen dute oinarrizko eskubide jakin batzuk baliatzeko; eta, bestetik, Estatuko botereen artean funtzioak banatzeko ohiko eskema aldatzen dute, ahalmenak gehituz Botere Betearazleari, eta, bereziki, polizia-botere deiturikoei. Aparteko neurriak dira: aldi baterakoak dira nahitaez (krisi-egoerak irauten duen artean baino ezin dira aplikatu), eta egoera hori lehenbailehen gainditu eta normaltasunera itzultzeko hartzen dira.

Espainian, gai hori Konstituzioaren 116. eta 55.1 artikuluetan dago arautua. 116. artikuluan, salbuespenezko hiru egoera aurreikusten dira: 1) alarma-egoera: hondamendi natural handiei eta istripuei aurre egiteko ezartzen da, b) salbuespen-egoera: ordena publikoa larriki asaldatzen den kasuetarako, eta c) setio-egoera: Estatuaren beraren, lurralde-osotasunaren eta konstituzio-ordenamenduaren aurka zuzenean egindako erasoei aurre egiteko. Hiru egoera horiek araututa daude 4/1981 Lege Organikoan (*4/1981 Lege Organikoa, alarma-egoerei, salbuespen-egoerei eta setio-egoerei buruzkoa*).

Eskubideak eten edo mugatzeari dagokionez, honako hau nabarmendu behar litzateke:

— Alarma-egoerak irauten duen bitartean, oinarrizko eskubideak ez dira eteten zentzu hertsian; hala ere, inguruabarrak nolakoak diren, eskubide horietakoren bat baliatzea mugatu daiteke, 4/81 Lege Organikoan jasotzen den bezala: ordu eta leku jakin batzuetan pertsonak egotea edo leku horietan ibiltzea; ondasunak aldi baterako konfiskatzea, prestazio pertsonalen betebeharra, ...
— Salbuespen-egoerak eskubide hauek eten ditzake, besteak beste: egoitzaren bortxaezintasunerako eta komunikazioen sekreturako eskubidea; bizileku-askatasuna eta barneko eta kanpo zirkulaziorako eskubidea; adierazpen- eta informazio-eskubidea; bilera- eta manifestazio-eskubidea, edo greba-eskubidea. Gainera, alarma-egoerarako aurreikusitako neurriak har daitezke.
— Setio-egoeran, aurreko bi egoera horietarako aurreikusitako neurri berak har daitezke, eta horietaz gainera, EKren 17.3 artikuluan aurreikusitako bermeak ere eten daitezke: atxilotu guztiei lehenbailehen eta ulertzeko moduan jakinaraztea zer eskubide dituzten eta zergatik atxilotu dituzten, eta eginbide polizialetan eta judizialetan abokatu-laguntza izatea.

Espainiako Konstituzioaren 55.2 artikuluan, gizabanako jakin batzuentzat oinarrizko eskubideak eteteko aukera jasotzen da; etendura horrek pertsona jakinei eragiten die, banda armatuen edo elementu terroristen jardunen ikerketei lotuta. Eskubide horiek eteteko, epaileak esku hartu behar du. Etendurak eskubide hauei eragiten die: egoitzaren bortxaezintasunerako eskubidea, komunikazioen sekreturako eskubidea eta epailearen aurrean aurkeztu beharrik gabeko atxiloketa prebentiboaren gehienezko epea.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 2. gaia

✓ Estatuaren Lurralde-Antolamendua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 2. gaiaren aurkibidea

1. **Sarrera**

2. **Toki-administrazioa**

   2.1. Sarrera
   2.2. Toki-entitate motak
   2.3. Toki-araubidearen printzipioak
   2.4. Toki-autonomiaren kontzeptua
   2.5. Ahalak
   2.6. Probintzia

      2.6.1. Antolaketa
      2.6.2. Eskumenak

   2.7. Udalerria

      2.7.1. Antolaketa
      2.7.2. Eskumenak

3. **Autonomia-erkidegoak**

   3.1. Sarrera
   3.2. Autonomia-estatuaren printzipio informatzaileak
   3.3. Autonomia eskuratzeko prozedurak
   3.4. Antolaketa
   3.5. Eskumenak
   3.6. Autonomia-estatutuak

# 1. SARRERA

Espainiako konstituzio-historian, zenbait saio egin dira Estatuaren barruko boterea lurraldetan banatzeko. Funtsezko arrazoia zen Estatuko zona jakin batzuek, «nazionalitate» direlakoek —zeinek historia-, kultura- eta hizkuntza-berezitasun batzuk baitzeuzkaten—, egindako erreibindikazioak.

Funtsean bi saio egin ziren: alde batetik, 1873ko konstituzio federalaren proiektua eta, bestetik, 1931ko konstituzio errepublikanoa. Bi testuek (batez ere bigarrenak) eragin nabarmena eduki zuten Espainiako 1978ko Konstituzioak xedatutako lurralde-banaketako sisteman. Zehatz-mehatz, Espainiako 1978ko Konstituzioak «Estatuaren lurralde-antolaketa» du hizpide VIII. tituluan. Eta 137. artikuluan zera ezartzen du: «Lurraldeari dagokionez, estatua udalerri, probintzia eta sortzeko diren autonomia-erkidegoetan antolatzen da. Erakunde horiek guztiek autonomia dute beren interesak kudeatzeko».

Hortik ondorioztatzen da Espainiako 1978ko Konstituzioak xedatzen duen lurraldeen araberako botere-banaketak honako hauek bereiztea ahalbidetzen duela:

1. Toki-administrazioa, udalerriez, probintziez eta beste entitate batzuez osatua.
2. Eta administrazio autonomikoa, autonomia-erkidegoez osatua; horiei autonomia politikoa aitortzen zaie.

# 2. TOKI-ADMINISTRAZIOA

## 2.1. Sarrera

Konstituzioaren VIII. tituluak 140., 141. eta 142. artikuluak eskaintzen dizkio toki-administrazioaren arauketari. Beraz, toki-autonomiaz aritzen diren konstituzio-enuntziatuak gutxi dira eta laburrak. Hau da, kuantitatiboki, 1978ko Konstituzioak toki-administrazioaren arauketari eskaintzen dizkion artikuluak laburrak dira, eta, kualitatiboki, desoreka handia dago autonomia-erkidegoez aritzen den konstituzio-arauketaren eta toki-administrazioaren arauketa jorratzen duten konstituzio-manuen artean; hori zentzuzkoa da, abiapuntutzat hartzen bada autonomia-erkidegoak boterearen lurralde-deszentralizazioaren ardatz gisa ezartzen direla.

Toki-administrazioaren konstituzio-arauketari buruzko gogoeta laburron ostean, hurrengo orrialdeetan probintzietan eta udalerrietan jarriko dugu arreta berezia, egiazko eta beharrezko toki-entitatetzat jotzen baitira eta berezko nortasun juridikoa baitaukate. Hala ere, aldez aurretik, ohartarazi behar da Espainian toki-administrazioa eratzen duten entitateen artean honako hauek bereizten direla: lurraldeko toki-entitateak eta bestelako toki-entitateak. Sailkapen hori hurrengo apartatuan garatuko da.

## 2.2. Toki-entitate motak

Toki-araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legean (apirilaren 2ko 7/1985, aurrerantzean TAOLa) dago toki-administrazioa eratzen duten entitateen sailkapena. Hiru hauek dira lurraldeko toki-entitateak:

1. Udalerria, Estatuaren lurralde-antolaketaren oinarrizko entitatea.
2. Probintzia, udalerriak elkartuta zehaztutako toki-entitatea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

3. Eta uhartea, Balear eta Kanariar uhartedietan. Uharteak bere interesak kudeatzeko autonomia dauka, eta kabildoek eta uharte-kontseiluek gobernatu, administratu eta ordezkatzen dute.

Eta, bestalde, Konstituzioaren 141.3 artikuluan aitortzen denez, «Probintziaz bestelako udal-elkartzeak sor daitezke» eta, horri lotuta, honako hauek jotzen dira toki-entitatetzat:

1. Udalerria baino lurralde-eremu txikiagoko entitateak; hots, sakabanatutako biztanleguneen administrazio deszentralizatua egiteko era daitezkeenak. Entitate horiek baserri, parrokia, herrixka, auzo, elizate, kontzeju, alkate-auzo eta abar deitzen dira.
2. Eskualdeak edo zenbait udalerri elkartzen dituzten beste entitate batzuk. Udalerrien ezaugarrien ondorioz interes erkideak dituzten udalon elkartzeak dira, interes horiek kudeaketa propioa behar baitute edo esparru horretan zerbitzuak emateko eskatzen baitute.
3. Metropolialdeak. Hiri-aglomerazio handietako udalerriek osatutako toki-entitateak dira; haien biztanleguneen artean dauden ekonomia- eta gizarte-loturek beharrezkoa egiten dute zenbait zerbitzu eta obraren plangintza batera egitea eta horiek kudeatzeko koordinatzea.
4. Eta udalerrien mankomunitateak, udalerrien eskumeneko obra eta zerbitzuak elkarrekin gauzatzeko sortzen direnak.

Apartatu hau amaitu baino lehen, komenigarria da zehaztea Euskal Autonomia Erkidegoak konfigurazio politiko eta administratibo berezia daukala, Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako lurralde historikoek osatua. Lurralde historiko horien izaera eta eskumenak oso desberdinak dira araubide erkideko probintziekin erkatuta. Eta zenbait jarrera daude haien izaera juridikoari dagokionez:

— Egile batzuen arabera, araubide dual baten partaide dira. Alde batetik, toki-erakundeak dira, eta, bestetik, izaera hori galdu gabe, izaera politikoko entitate publiko autonomoak dira.
— Beste batzuen ustez, ez dira benetako probintziak eta ezin dira parekatu probintzia bakarreko autonomia-erkidegoekin, nahiz eta haien eskumenak eta haien botereen izaera politikoa direla-eta azken horietatik hurbilago egon.
— Eta lurralde horiei probintzia-araubidea aplikatu ezin zaiela eta haien erakunde-arketipoa probintzia bakarreko erkidegoenarekin parekatu behar dela esaten duenik ere badago.

Laburbilduz, lurralde historikoak funtsezko lurralde-erakunde publikoak dira, beren eremuko interes orokorrak gauzatzeko xedea dutenak. Eta antolaketa, erakundeak eta izaera politikoko araubide pribatiboa daukate. Zehatz-mehatz, euskal lurralde historikoen erakunde-antolaketa batzar nagusiek eta foru-aldundiak osatzen dute.

## 2.3. Toki-araubidearen printzipioak

Hauetara bideratzen dira toki-araubidearen printzipioak:

1. **Aginduzko printzipioa**: printzipio honek toki-entitateak zuzentzen ditu, eta esan nahi du Espainiako lurraldeko zati guzti-guztiak egongo direla udalerri edo probintzia batean. Hori ondorioztatzen da Konstituzioaren 137. artikuluaren lehen ataletik, zera xedatzen baitu: «Lurraldeari dagokionez, estatua udalerri, probintzia eta sortzeko diren autonomia-erkidegoetan antolatzen da».

2. **Lurralde-erakunde publikoen autonomia-printzipioa**. Konstituzioaren 137. artikuluak honako hau ezartzen du: «Erakunde horiek guztiek autonomia dute beren interesak kudeatzeko». Horrela, lurralde-erakunde autonomoaren ideia sartzen da, eta autonomia ematen zaie udalerri eta probintziei beren interesak kudeatzeko; autonomia-erkidegoei aitortutako autonomia politikoa eta toki-entitateen berezko administrazio-autonomia bereizten dira. Hitz batez, probintziak, udalerriak eta uharteak autonomia duten entitateak dira, eta autonomia, hain zuzen, beren burua antolatzeko eta gobernatzeko ahalari esaten zaio.

   Toki-araubidea udalerriek, probintziek eta uharteek osatzen dute, zeinei Konstituzioak berezko nortasun juridikoa aitortzen dien eta zeinak administrazio publikotzat jotzen diren, beren interesak kudeatu ahal izan ditzaten eta autonomia eduki dezaten Estatuko antolaketa orokorreko zati gisa. Laburbilduz, toki-entitateen interesei dagozkien gaiez osaturiko funtsezko nukleo bat dago.
3. **Toki-ogasunen nahikotasunaren edo finantza-nahikotasunaren printzipioa**; Konstituzioaren 142. artikuluan xedatuta dago, honela hain zuzen ere: «Kasuan kasuko erakundeei legearen arabera dagozkien eginkizunak betetzeko, toki ogasunek behar besteko baliabideak izango dituzte; eta horien hornidura nagusiak izango dira udal zergak, eta estatuko eta autonomia-erkidegoetako diru-sarreretan parte hartzea».
4. **Subsidiariotasun-printzipioa**. Printzipio horrek esan nahi du, oro har, eskumen publikoak gauzatzea herritarrengandik hurbilen dauden agintariei dagokiela. Hori horrela, eskumen bat beste agintari bati esleitzean, kontuan hartu behar dira zereginaren nondik norakoa edo izaera eta eraginkortasun-edo ekonomia-premiak.

## 2.4. Toki-autonomiaren kontzeptua

Toki-autonomia terminoaren esanahia zehaztea edo definitzea ez da batere erraza; hala, doktrina bat baino gehiago dago toki-autonomiaren kontzeptuari buruz. Guk Toki Autonomiaren Europako Gutunaren 3. artikuluan definitutako toki-autonomiaren kontzeptua hautatuko dugu; gutun hori Estrasburgon egin zen, 1985eko urriaren 15ean, eta Espainiak 1988an berretsi zuen. 3. artikuluan, hau ezartzen du:

> «1. Arazo publikoen zati garrantzitsu bat ordenatu eta kudeatzeko toki-entitateek duten eskubidetzat eta gaitasun efektibotzat hartzen da tokiko autonomia, betiere legearen barruan, beren erantzukizunpean eta beren biztanleen mesedetan.
>
> 2. Eskubide hori sufragio libre, sekretu, berdin, zuzeneko eta unibertsalaren bidez hautatutako kideek osatutako biltzar eta kontseiluen bidez egikaritzen da, eta organo betearazle erantzuleak balia ditzakete horietarako. Xedapen honek ez die kalterik egingo auzotarren biltzarrei, erreferendumari edo herritarrek zuzenean parte hartzeko duten beste ezein moduri, legeak horrelakorik baimentzen duen tokietan».

Kopiatutako definiziotik elementu hauek azpimarratu behar dira, Gutunaren Azalpen Txostenean bilduta daudenak:

1. «Gaitasun efektiboa» toki-entitateek berezkoak dituzten gai publiko jakin batzuk kudeatzeko duten eskubidea da; horretarako, behar dituzten baliabide materialez eta giza baliabideez hornituko dira.
2. Toki-entitateak ezin dira goragoko agintarien menpe egon; izan ere, tokiko arazoak «beren erantzukizunpean» kudeatu behar dituzte.
3. «Arazo publikoen zati garrantzitsu bat» adierazpenak esan nahi du beharrezkoa dela toki-entitateek egikaritu dezaketen eskumen-esparru bat egotea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 2.5. Ahalak

Lurraldeko administrazio publikoak diren heinean, eta beren eskumenen eremuaren barruan, ahal hauek dagozkie udalerri, probintzia eta uharteei, Toki-araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 4. artikuluan xedatzen den moduan:

— Erregelamenduak egin eta beren buruak antolatzeko ahalak.
— Zergetako eta finantzetako ahalak.
— Programazio edo plangintzarako ahala.
— Jabetza kentzeko ahala eta beren ondasunak beren kabuz ikertu, mugatu eta berreskuratzeko ahala.
— Beren egintzak zuzenbidearen araberakoak eta bete beharrekoak direla jotzea.
— Egintzak nahitaez betearazteko ahala, eta zehatzeko ahala.
— Beren egintzak eta erabakiak ofizioz berrikusteko ahala.
— Bere ondasunak eta eskubideak enbargatu ezina, legeetan ezartzen denaren arabera; Ogasun publikoari bere kredituei dagokienez aitortzen zaizkion lehentasun, lehenespen eta gainerako prerrogatibak, kalterik egin gabe Estatuko eta autonomia-erkidegoetako ogasunei dagozkienei.

## 2.6. Probintzia

Probintzia, adiera modernoan, Estatuaren lurralde-banaketatzat hartzen da, eta Cadizko 1812ko Konstituziotik dator haren gobernu-organoa probintzia-diputazioa izatea, baina 1833ko azaroaren 30eko errege-dekretua onetsi zenean ezarri zen Espainia probintziatan banatzea.

Probintzia, historiaren eta Konstituzioaren arabera, Estatuaren osagaia da, baina autonomia-erkidegoak sortzeko oinarria ere bada eta, 1978ko Konstituziotik aurrera, autonomia daukan toki-entitatea da. Hala, Konstituzioaren 141. artikuluak xedatzen duen moduan, udalerri-elkartzeak mugatutako toki-entitatea da probintzia; berezko nortasun juridikoa dauka, eta bere helburuak betetzeko gaitasun osoa. Baina, era berean, Estatuaren jarduerak betetzeko lurralde-banaketa da probintzia. Horri dagokionez, «probintzien toki-araubidearen aurpegi biko izaeraren» adierazpena ulertu behar da.

Kontuan hartu behar da, antolamendua eta probintziei esleitutako eskumenak aztertzen hasi baino lehen, Espainiako lurraldea 50 probintziatan banatuta dagoela, bakoitza bere muga, izen eta hiriburuarekin.

### 2.6.1. Antolaketa

Probintziako gobernua eta administrazio autonomoa, probintzia bat baino gehiago dituzten autonomia-erkidegoetan, diputazioari edo bestelako ordezkaritza-korporazioei dagokie.

Eta probintzia-antolaketan, udal-gobernuaren antolaketan gertatzen den bezala, bi organo mota daude:

Alde batetik, **beharrezko organoak**, probintzia guztietan egon behar dutenak.

Eta, beste aldetik, **organo osagarriak edo hautazkoak**, diputazioek berek xedatu eta arautzen dituztenak.

Bada, beharrezko organoei dagokienez, hauek dira probintziako gobernua osatzen duten organoak:

1. **Lehendakaria**: diputazioa zuzentzen duen pertsona bakarreko organoa da. Diputatuen artean hautatzen da, diputazioa eratzeko bileran bertan, diputazioaren osoko bilkuraren gehiengo osoaren bidez lehenengo bozketan; bigarren bozketan, aldiz, nahikoa da gehiengo soila lortzea.

   Agintaldiak 4 urte irauten du, baina kargutik ken daiteke zentsura-mozio baten bidez, diputatuen gehiengo osoarekin.

   Haren eginkizunak Toki-araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 34. artikuluan daude xedatuta, eta eginkizunon artean honako hauek dira azpimarragarri:

   — Probintziaren gobernua eta administrazioa zuzentzea.
   — Diputazioaren ordezkari izatea.
   — Osoko bilkuretarako deia egin eta bertan buru izatea, eta berdin diputazioko gobernu-batzarreko eta beste edozein organotakoak ere; eta berdinketak daudenean, kalitateko botoarekin hori erabakitzea.
   — Zerbitzuak eta obrak zuzentzea, ikuskatzea eta bultzatzea.
   — Aurrekontuaren araberako ekonomia-kudeaketa garatzea.

2. **Lehendakariordea**: diputazioko lehendakariordea edo lehendakariordeak lehendakariak izendatzen ditu, askatasunez, gobernu-batzarreko kideen artean. Lehendakaria bere eginkizun guztietan ordezkatzea dagokio lehendakariordeari, izendapen-hurrenkeraren arabera.
3. **Gobernu-batzarra**: lehendakariak eta guztizko kopuruaren herena baino gehiagokoa ez den diputatu-kopuru jakin batek osatzen dute. Lehendakariak izendatzen eta kentzen ditu askatasunez, eta osoko bilkurari ematen dio horren berri.

   Gobernu-batzarraren xedea da lehendakariari bere eginkizunak betetzean laguntzea, aholkuak ematea eta eskuordetzen dizkion eskumenak gauzatzea.
4. **Diputazioaren osoko bilkura**: osoko bilkura lehendakariak eta diputatuek osatzen dute; probintziako udalerrietan hautatutako zinegotziek hautatzen dituzte diputatuak, haien artetik eta zeharkako sistema baten bidez. Diputatuen agintaldiak, diputazioko lehendakariarenak bezala, 4 urte irauten du.

   Haren eginkizunak udalbatzek dituztenen oso antzekoak dira, eta honela zehaztu daitezke:

   — Diputazioaren antolaketa.
   — Ordenantzak onartzea.
   — Aurrekontuak onartu eta aldatzea.
   — Probintziako planak onartzea.
   — Gobernu-organoak kontrolatzea eta ikuskatzea.
   — Lehendakariari ezar liezaiokeen zentsura-mozioari eta lehendakariak berak jarritako konfiantza-galdekizunari buruzko bozketak egitea.

### 2.6.2. Eskumenak

Hauxe da probintziaren eskumenei buruzko azterketaren abiapuntua: nahiz eta, aipatu dugun bezala, probintziak bere interesak kudeatzeko autonomia eduki, oso eskumen gutxi aitortzen zaizkio entitate horri, eta finantza-baliabideak ere murritzak ditu.

TAOLaren 36.1 artikuluak ezartzen ditu probintzia-aldundi baten berezko eskumenak. Zehatz-mehatz, eskumen horiek hauetara bidera daitezke:

a) Udal-zerbitzuak beren artean koordinatzea, lurralde nazional osoan zerbitzuak osorik eta egoki betetzea ziurtatzeko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

b) Udalerriei, eta bereziki ekonomiaren aldetik eta kudeaketarako gaitasun txikia dutenei, laguntza eta lankidetza juridiko, ekonomiko eta teknikoa ematea.
c) Udalerriaz gaindiko eta, hala badagokio, eskualdez gaindiko zerbitzu publikoak ematea, eta kasuan kasuko lurralde-eremuko udalerrietako zerbitzu bateratuak sustatzea edo, hala behar izanez gero, koordinatzea.
d) Orokorrean, probintziaren interes bereziak sustatzea eta administratzea.

Eta TAOLaren 37. artikuluak aukera ematen du autonomia-erkidegoek diputazioei zenbait eskumen eskuordetzan emateko, baita beren zerbitzuen ohiko kudeaketa haiei agintzeko ere.

Aurreratu dugun moduan, diputazioek oso eskumen murritzak dauzkate, baina autonomia-erkidegoek osa ditzaketela aurreikusten da. Nolanahi ere, eta amaitzeko, aukera hori ez da gauzatu.

## 2.7. Udalerria

Udalerria Estatuaren lurralde-antolaketaren oinarrizko toki-entitatea da, herritarrek arazo publikoetan parte hartzeko daukaten berehalako bidea, dagozkion kolektibitateen interes propioak instituzionalizatu eta autonomiaz kudeatzen dituena.

### 2.7.1. Antolaketa

Kontzeju irekiko sisteman diharduten udalerrietan izan ezik, udalari dagozkio udal-gobernua eta udal-administrazioa; alkateak eta zinegotziek osatzen dute udala.

**Zinegotziak** udalerriko auzotarrek aukeratzen dituzte, sufragio unibertsal, berdin, aske, zuzeneko eta isilpekoaren bidez. Eta **alkatea** , aldiz, zinegotziek edo auzotarrek hautatuko dute, legeak xedatutako moduan, udal-hauteskundeetan zinegotziak lortu dituzten hautagai-zerrendetako lehenengoen artetik. Alkate hautatua izateko, zinegotzien botoen gehiengo osoa lortu behar da eratze-bilkuran. Gehiengo hori lortzen ez bada, boto gehien dituen zerrendako burua izango da alkatea eta, berdinketarik egonez gero, zozketa bidez ebatziko da.

Alkatea korporazioko lehendakaria da eta eskumen betearazle gehienak dauzka. Udalbatzari, ordea, garrantzi bereziko erabaki politikoak hartzea dakarten eskudantzia guztiak dagozkio. Era berean, legeek berariaz esleitzen dizkioten gainerako eginkizun guztiak eta Estatuak edota autonomia-erkidegoek udalerriari esleitu arren udaleko beste organo batzuei egotzi ez dizkietenak dagozkio. Halaber, alkateari dagokio alkateordeak izendatzea, eta bere eginkizunetako batzuk gauzatzeko ahala eskuordetzan eman diezaieke alkateordeei.

Amaitzeko, kontuan hartu behar da ezen, udal-antolaketari dagokionez, organo batzuk beharrezkoak direla, eta beste batzuk, aldiz, osagarriak. Hauek dira beharrezkoak eta, hortaz, udalerri guztietan daudenak: alkatea, alkateordeak, udalbatza eta kontuen batzorde berezia. Eta, organo osagarriei dagokienez, ohartarazi behar da autonomia-erkidegoetako legeak ez direla udal-antolaketa osagarria xeda dezaketen bakarrak; aitzitik, udalerriek berek ere beste organo osagarri batzuk ezarri eta arautu ditzakete, erregelamendu organikoetan.

### 2.7.2. Eskumenak

Konstituzioak ez du zehazten zeintzuk izango diren udalerriek baliatuko dituzten eskumenak, Estatuak eta kasuan kasuko autonomia-erkidegoek finkatuko baitituzte. Nolanahi ere, testuinguru honetan funtsezkoa da jada aipatutako subsidiariotasun-printzipioa.

TAOLaren 25. artikuluak formula ireki bat aukeratzen du, udalei ahalbidetzen diena, beren interesak kudeatzeko eta beren eskumenen esparruan, edozein motatako jarduerak sustatzea eta auzo-erkidegoaren beharrak eta nahiak betetzen lagun dezaketen zerbitzu publiko guztiak ematea.

Eta artikulu horrek, 2. apartatuan, udalerriak bere eskumenak zein arlotan gauzatuko dituen zehazten du; eskumen horiek Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legerian ezarritako moduan gauzatuko ditu. Honako hauek dira, besteak beste:

- Toki publikoetako segurtasuna eta herri barruko bideetan ibilgailuen eta pertsonen zirkulazioa antolatzea.
- Babes zibila, suteei aurrea hartzea eta suteak itzaltzea.
- Hirigintzaren antolamendua, kudeaketa, gauzatzea eta diziplina; etxebizitzak sustatu eta kudeatzea; parkeak eta lorategiak, herri barruko bide publikoen zoladura eta errepideak eta baserri-bideak zaintzea. Ondare historiko eta artistikoa.
- Ingurumena babestea. Osasungarritasun publikoa babestea.
- Hornidurak, hiltegiak, azokak, merkatuak eta erabiltzaileen eta kontsumitzaileen defentsa.
- Gizarte-zerbitzuak, gizarte-sustapeneko zerbitzuak eta gizarteratzeko zerbitzuak ematea.

Ikus daitekeenez, udalerriak nahitaez esku hartzeko ahalmena izango duen gaien zerrendaren sistema erabiltzen du legeak, eta, hori horrela, Estatuak edo autonomia-erkidegoek gai horietakoren bati buruzko legeak ematen dituztenean, udalerriei eman beharko dizkiete eskumen batzuk.

## 3. AUTONOMIA-ERKIDEGOAK

### 3.1. Sarrera

Estatuaren lurralde-antolamenduari dagokionez, alderdi teoriko hutsari begiratzen badiogu, zenbait eredu abstraktu ezartzen dira, baina, errealitateari so, askotariko aldagaiak aurkitzen ditugu. Hori dela eta, estatu bakoitza kasu desberdin bat da, eta, gainera, une historiko zehatzaren menpe dago.

Boterea lurraldetan antolatzeko moduak diferenteak dira egun dauden araubide konstituzionaletan. Gaur egun indarrean dauden antolamendu konstituzionalek, estatuaren lurralde-antolamenduari dagokionez, 2 printzipio hauei erantzuten diete: zentralizazioari eta deszentralizazioari. Eta bi muturren artean, eredu-aniztasun zabala egon daiteke.

Hauek dira estatuaren lurralde-antolamenduaren 2 eredu klasikoak: eredu bateratua eta eredu konposatua.

- **Eredu bateratu edo zentralizatua**. Hau da estatuaren botereak antolatzeko eredurik errazena. Eta hauek dira haren 3 ezaugarri nagusiak:

ISBN: 978-84-7777-732-8

- Estatu guztian antolamendu juridiko bakarra dago. Eta, beraz, herritarren kokapen juridikoa ere uniformea da lurralde osoan: eskubide eta eginbehar berberak dauzkate.
- Estatuaren lurralde osoan eskudunak diren erakundeen multzo bakarra dago.
- Botere legegilea izan ezik (estatu osoan bakarra baita), botere publikoek hierarkikoki antolatzen dituzte beren lurralde-instantzia guztiak. Administrazioak lurralde-organo batzuk integratzen ditu, mendekotasun-irizpideen arabera egituratuak eta goragoko instantzia bakar baten —hots, estatuko gobernuaren— menpe jarriak. Eta auzitegiak, aldiz, eredu piramidal baten arabera antolatzen dira, eta goragoko organoek beheragokoen erabakiak berrikus ditzakete.

Eredu bateratu honen jatorria da monarkia absolutuak XVI. eta XVIII. mendeen artean egin zuen botere-metaketa. Haren helburua zen Erdi Aroko antolaketa feudal tipikotik jarauntsitako pribilegio-sistema korapilatsua erraztea, eta Frantziako iraultzak sortutako sisteman aldatu zen.

— **Eta eredu konposatua**. Eredu honek funtsezko aldaketa izan zuen Ameriketako Estatu Batuen Konstituziotik (1787) aurrera, federalismoarekin. Politikoki deszentralizatuak edo konposatuak diren estatuak antolatzeko eta izendatzeko moduak oso askotarikoak dira. Eskuarki, 2 termino erabiltzen dira estatu mota honen modalitateak definitzeko: estatu federala eta eskualde-estatua.

Formula federala Ameriketako Estatu Batuetako 1787ko Konstituzioak hasi zuen, tradizio luzeagoa dauka, oso zabalduta dago eta estatu konposatuaren «eredu klasikoa» ordezkatzen du. Ameriketako Estatu Batuez gain, honako hauek dira estatu federalen adibideak: Australia, Austria, Belgika, India, Errusia edo Hegoafrika.

Eskualde-estatua, aldiz, askoz ere formula berriagoa da eta hedapen mugatua dauka: haren jatorria Espainiako 1931ko Konstituzioa da, eta Europako herrialde batzuetan baino ez da aplikatzen.

Eredu federalaren eta eskualde-ereduaren arteko aldea, neurri handi batean, desberdintasun nominala da; izan ere, «estatu federal» izendapenak ez dakar benetan deszentralizazio handiagorik. Laburbilduz, gaur egun onargarria dirudien erkaketa bakarra da estatu bateratuaren eta estatu konposatuaren artean ezartzen dena; azken horrek, hain zuzen ere, lurralde-autonomiak bermatzen ditu konstituzioaren bidez, eta beregaintasuna aitortzen die beren interesak kudeatzeko.

Egungo panorama politikoan, bitarteko zenbait formula sortzen ari dira, estatu bateratuaren ereduaren eta estatu konposatuaren ereduaren artean koka daitezkeenak. Horixe gertatzen da autonomia-estatuaren ereduarekin: estatu federal baten berezko ezaugarriak dauzka, hala nola botere politikoa estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean banatuta egotea, baina estatu federalaren berezko beste ezaugarri garrantzitsu batzuk falta zaizkio.

Espainiaren kasu zehatzean, Konstituzioaren 2. artikuluak ematen digu Estatua lurraldetan antolatzeko moduari buruzko irtenbidea.

Espainiako Konstituzioak 2. artikuluan xedatzen duenez:

> «Konstituzioa Espainiako nazioaren batasun zatiezinean oinarritzen da, hura baita espainiar guztien aberri komun eta banaezina; Konstituzioak aitortu eta bermatu egiten du Espainia osatzen duten nazionalitate eta herrialdeen autonomia-eskubidea, bai eta horien guztien arteko elkartasuna ere».

2. artikulu horrek Estatua antolatzeko modu berri bat aukeratzen du, administrazio-deszentralizazio soilaz haraindi doana. Aitortzen da nazionalitateek eta eskualdeek autonomia-erkidegoak eratzeko eskubidea daukatela, eta autonomia-erkidego horiek administrazio-boterea ez ezik botere politikoa ere edukiko dutela.

Espainiako II. Errepublikako Konstituzioak sartutako aurrekariari jarraitu zitzaion, nahiz eta garatu gabe egon, aldi frankistan desagertu zelako. Emaitza hori azaltzeko, kontuan hartu behar da nola egin zen Espainiako trantsizio politikoa eta erregimen-aldaketa, nolakoa zen indar politikoen presioa eta zer-nolako nahia zegoen ahalik eta adostasun handieneko konstituzio-testu bat erdiesteko. Hirurogeiko eta hirurogeita hamarreko hamarkadetan frankismoaren aurka egin ziren manifestazio politikoek demokrazia eta autogobernua erreibindikatzen zituzten, batez ere Katalunian eta Euskal Herrian, beren autonomia-estatutu errepublikanoak eskatzen baitzituzten. Erreibindikazio horiek hedatzen joan ziren arian-arian, halako moduan non elkarri lotu baitziren demokrazia finkatzea eta autonomia-formaren bat lortzea.

Horrela, 1977ko ekainean egindako lehenengo hauteskunde demokratikoen ondoren, Kataluniako eta Euskadiko autonomiak berrezarri ziren, eta formula beste lurralde batzuetara hedatu zen, hala nola Nafarroara, Galiziara, Aragoira, Valentziar Herrira eta Kanarietara, ondoren Andaluziara eta geroago Extremadurara, Balear uharteetara eta abar.

Testuinguru honetan, Espainiako Konstituzioaren 2. artikuluak nazionalitateen eta eskualdeen autonomiarako eskubidea aitortzen du eta Estatuaren lurralde-egitura berri horren oinarriak edo printzipio informatzaileak finkatzen ditu.

### 3.2. Autonomia-estatuaren printzipio informatzaileak

Lehenik eta behin, autonomia-estatuaren printzipioak eta haren funtsa bereizi behar ditugu. Autonomia-estatuaren funtsa, hain zuzen ere, nazio subirano espainola eta haren batasuna lehendik existitzea da. Beraz, batasuna da autonomia-estatuaren eta Konstituzioaren beraren funtsa. Eta, funtsa izateaz gain, printzipio inspiratzailea ere bada batasuna, zeinean zentzua aurkitzen duen autonomia-printzipioak (ez baita subiranotasuna).

Batasuna eta autonomia dira Estatuaren lurralde-egitura berriaren oinarrizko konstituzio-printzipioetako bi, eta bi printzipio horietatik datoz gainerako guztiak. Hauek dira beste printzipioak: botere zentralaren eta haren zuzenbidearen gorentasuna edo lehentasuna, xedapen-printzipioa (borondatezkoa) eta elkartasun-printzipioa. Printzipio horiek guztiek osatzen dute Espainiako Konstituzioak lurralde-antolamenduari dagokionez oinarri hartzen duen egitura.

1. **Batasun-printzipioa**: bi alderdiri dagokie:

    a) Batetik, Estatua osatzen duten elementuen batasuna (Estatuaren egiturazko elementuen batasuna):

        i) Espainiako lurraldea eremu juridiko, politiko eta ekonomiko bakarra, bateratua da.
        ii) Herria bakarra da (Konstituzioaren 1.2 artikulua): Espainiako herria da subiranotasunaren titularra.
        iii) Zuzenbideari dagokionez, Espainiako antolamendu juridikoa bakarra da. Eta Konstituzioa dago antolamendu juridiko horren piramidearen tontorrean.
        iv) Botereei dagokienez, Espainiako lurraldeak botere judizial bakarra (jurisdikzio-batasunaren printzipioa) eta Konstituzio Auzitegi bakarra dauzka.

ISBN: 978-84-7777-732-8

b) Bestetik, aurrekoaren ondorioz, Estatuaren beraren batasuna. Hau da, estatu bakarra dago. Hori honetan islatzen da:

   i) Estatua bakarra da nazioarteko zuzenbidearen aurrean.
   ii) Nazionalitatea berbera da Espainiako Estatuko herritar guztientzat: nazionalitate espainola.
   iii) Estatuak kanpoaldean daukan ordezkaritza ere bakarra da.
   iv) Defentsa militarra bakarra da.

2. **Autonomia-printzipioa**. Autonomia-printzipioak bi alderdi ditu:

   a) Alde batetik, autonomia eskubide gisa. Hori Konstituzioaren 2. eta 143. artikuluetatik ondorioztatzen da. Nazionalitateak eta eskualdeak eskubide-subjektutzat jotzen dira zentzu analogikoan. Autonomia aitortzen den eskubide orokorra da.
   b) Eta, beste aldetik, autonomia Estatuaren antolaketa-printzipio gisa. Alderdi hori Konstituzioaren 137. artikuluan jasota dago eta honela gauzatzen da: lurraldeko erakunde publikoak eratzen dira eta arlo jakin batzuetan zenbait eskumen ematen zaizkie. Horrela, lurralde-ikuspuntutik, Konstituzioak eratzen duen sistema hiru botere-mailatan oinarrituta dago:

      i) Estatuarena (subiranotasunaren titular gisa).
      ii) Autonomia-erkidegoena (autonomia politikoaren titular gisa).
      iii) Udalerri eta probintziena (administrazio-autonomiaren titular gisa).

   Eta hauek dira autonomia-erkidegoen berezko autonomia definitzen duten ezaugarriak:

   — Botere mugatua da: autonomia ez da subiranotasuna. Konstituziotik eratorritako boterea da, ez sorrerakoa. Autonomia-erkidegoa interes propio batzuengatik sortzen da, eta erkidegoaren jarduketaren xedea interes propio horiek defendatzea izango da. Estatuarekiko duen desberdintasuna da Estatuari interes orokorra defendatzea dagokiola.
   — Autonomia politikoa da, ez bakarrik administraziokoa, eta haren funtsezko edukia «autogobernu» nozioan datza.
   — Autonomia hautazkoa da. Ezaugarri hau geroago aztertuko da, borondatezkotasun-printzipioa jorratzean.
   — Autonomia orokorra da, hau da, lurralde-maila guztiei dagokienez aldarrikatzen da.
   — Autonomia printzipio progresiboa edo mailakakoa da. Autonomia-erkidegoek beren autonomia handitu dezakete hasieratik osoa ez bada, Konstituzioak baimentzen duen autonomia-sabaira heldu arte.

   Autonomia- eta batasun-printzipioak aitortu ditugu: Kontraesanean daude ala bateragarriak izan daitezke? Hasiera batean, bateraezinak direla pentsa daiteke, baina batasun-printzipioa autonomia-printzipioaren gainean jarriz lortzen da bateragarritasuna. Hau da, autonomia-printzipioak ezin du batasun-printzipioa hautsi. Horrek esan nahi du autonomia-erkidegoen autonomia botere mugatu bati dagokiola. Eta mugaketa hori zenbait alderdiri eragiten die:

3. **Botere zentralaren nagusitasuna**: autonomia Konstituziotik datorrelako eta Konstituzioa batasunetik eratortzen delako egitatetik ondorioztatzen da hierarkia-printzipioa. Autonomia, batasunak mugatuta egoteaz gain, haren menpe dago. Konstituzioaren 149.3 artikuluak ezartzen du estatu-zuzenbidea gorena dela autonomia-eskumenekoa

bakarrik ez den arlo orotan. Eta modu berean, autonomia-estatutuak, erkidego bakoitzeko oinarrizko erakunde-araua, Konstituzioaren menpe daude.

4. **Xedapen-printzipioa:** hori gauzatzea borondatezkoa dela esan nahi du. Autonomia-erkidego bat sortzea ez da Konstituzioak ezartzen duen zerbait, baizik eta autonomia baliatzeko nahia duten entitateek eskatu behar duten eskubide bat. Beraz, uko egin dakioke autonomia osatzeko aukerari. Horrela, esparru hau daukagu:

   a) Autonomia eskuratzeko aukeraren subjektuek autonomia eskuratzea ala ez eskuratzea erabakitzen dute.
   b) Gero, erkidegoaren lurraldea mugatzen dute.
   c) Halaber, eskuratzeko bidea aukeratzen dute: Konstituzioaren 143. artikuluan edo 151. artikuluan xedatutakoa.
   d) Behar den eskumen-eremua hartzen dute.
   e) Eta eskumenok gauzatzeko erakunde-antolaketaz hornitzen dira.

5. **Elkartasun-printzipioa.** Elkartasunaren helburua Estatuaren benetako batasuna ziurtatzea da. Batasunaren eta autonomiaren arteko tentsio dialektikoak elkartasun-printzipioan du sintesia.

### 3.3. Autonomia eskuratzeko prozedurak

Konstituzioak autonomia eskuratzeko bost prozedura xedatzen ditu: 2 arrunt eta 3 berezi.

2 autonomia-mota orokorrak Konstituzioaren 143. artikuluaren bidez eta 151. artikuluaren bidez eskuratzen direnak dira. 143. artikulukoa prozedura arrunt errazena da. Probintzia- eta udal-korporazio interesdunek edo, halakorik egonez gero, erakunde aurreautonomikoak erabakita hasten da, eta kasu horretan Konstituzioaren 148. artikuluan zehazki zerrendatutako eskumenak hartu ahalko dira gain. Konstituzioaren 151. artikuluak prozedura arrunt areagotu bat ezartzen du, zeinak, ordainean, lehen unetik aurrera eskaintzen baitu erabateko autonomia-maila. Hau da, 151. artikuluaren bidezko autonomiek beren eskudantziak zabaldu ahalko dituzte, 149. artikuluan Estatuaren eskumen esklusibotzat jotzen ez direnen artean.

Eta hauek dira 3 prozedura bereziak:

a) Konstituzioaren bigarren xedapen iragankorrak prozedura arrunt areagotua errazten du Katalunia, Euskadi eta Galiziarentzat.
b) Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriak Nafarroarentzako bidea xedatzen du.
c) Eta bosgarren xedapen iragankorrak Ceuta eta Melillarentzako prozedura xedatzen du. Kasu horietan, dagozkien udalek erabaki ostean, prozedura arrunt errazari jarraitzen zaio.

Azaldutakotik ondorioztatzen da konstituziogileak bi autonomia-erkidego mota zirriborratu zituela: batetik, autonomia mugatukoak eta, bestetik, autonomia osokoak. Prozedura arrunt errazaren bidez, autonomia mugatua eskuratzen zen. Eta gainerako prozedurek autonomia osorako sarbidea ematen dute. Hala ere, Konstituzioak berak aukera hau ematen du: estatutuak onartu eta 5 urte igarotakoan, autonomia mugatuko autonomia-erkidegoek, beren estatutuak erreformatuz, autonomia osoa eskuratu dezakete.

17 autonomia-estatutuak 1979 eta 1983 bitartean onetsi ziren eta, horren ostean, horietako ia guztiak aldatu dira. Izan ere, 90eko hamarkadan, eskumen-berdintze bat gertatu zen autonomia 143. artikuluaren bidez eskuratu zuten autonomia-erkidegoen eta Konstituzioaren

ISBN: 978-84-7777-732-8

148. artikuluak ahalbidetzen zituen eskumenak bakarrik hartu zituzten autonomia-erkidegoen artean. Eta azkenik, 2004tik 2011ra arte, zenbait autonomia-erkidegok (Katalunia, Andaluzia, Balearrak, Valentziako Erkidegoa, Aragoi, Gaztela eta Leon, Nafarroa eta Extremadura) beren estatutuak erreformatzeko prozesuak hasi zituzten. Kasu gehienetan, haien edukia oso adierazgarria izan zen eta ia testu berri osoak onestea ekarri zuen, 3 eremu hauetan arreta berezia jarriz:

— Eskumenak zabaltzea eta areago zehaztea.
— Erakundeei garrantzi handiagoa ematea.
— Eta parte hartzeko eta Estatuarekin elkarlanean aritzeko tresnak xedatzea.

### 3.4. Antolaketa

Autonomia-erkidegoen erakunde-antolaketa aztertzeko, Espainiako Konstituzioaren 147. eta 152. artikuluak hartu behar dira abiapuntutzat.

Alde batetik, 147. artikuluak, bigarren apartatuan, ezartzen du honako hau dela, besteak beste, autonomia-estatutuen beharrezko edukia: «Berezko erakunde autonomoen izena, antolaketa eta egoitza».

Eta, bestalde, 152. artikuluaren lehen apartatuak zera dio: «Estatutuak onetsi badira aurreko artikuluak aipatzen duen prozedura erabiliz, autonomia-erkidegoko erakunde-antolaketak oinarri izango du batzar legegilea; biltzar hori sufragio unibertsalaren bidez aukeratuko da, proportziozko ordezkaritza-sistemaren arabera, eta sistema horrek ziurtatuko du lurraldeko eskualde guztiak ordezkaturik egotea. Oinarri izango du, orobat, Gobernu Kontseilua, eta kontseilu horrek betearazteko eginkizunak eta administrazio-egitekoak izango ditu. Erakunde-antolaketak oinarri izango du, bestalde, lehendakaria, biltzarrak bere kideen artean aukeratu eta Erregeak izendatua; lehendakariari dagozkio Gobernu Kontseiluaren zuzendaritza, autonomia-erkidegoaren ordezkaritza gorena eta estatuaren ordezkaritza arrunta autonomia-erkidegoan. Lehendakariak eta Gobernu Kontseiluko kideek erantzukizun politikoa izango dute biltzarrean.

Auzitegi Gorenak duen jurisdikzioari kalterik egin gabe, auzitegi nagusia antolaketa judizialaren gailurra izango da autonomia-erkidegoko lurralde-eremuan. (…)».

Bi artikulu horiek konbinatuta, ondoriozta dezakegu autonomia osoa duten autonomia-erkidegoei, hots, autonomia 151. artikuluan xedatutako bidea baliatuz eskuratu zutenei, erakunde-antolaketa jakin bat ezartzen zaiela, organo hauetan oinarritua:

— batzar legegile bat,
— gobernu-kontseilu bat
— eta lehendakari bat.

Aurrera egin eta autonomia-erkidegoen erakunde-antolaketa aztertu baino lehen, 2 zehaztapen hauek egin behar dira:

Lehenengoa: Konstituzioaren 152. artikuluak justizia-auzitegi nagusiari buruz egiten duen aipamenari dagokionez, baiezta daiteke Espainiako botere judiziala bakarra dela, Estatuaren boteretzat jotzen baita. Beste era batera esanda, ez dago botere judiziala lurraldetan deszentralizatzeko aukerarik. Horrek esan nahi du Espainian justizia-auzitegi nagusiak ez direla autonomia-erkidegoetako jurisdikzio-organoak, baizik eta autonomia-erkidegoetako lurralde-eremuan antolaketa judizialaren gailurra diren organoak.

Eta bigarrena: azkenik, autonomia-erkidego guztiak antzeko erakunde-sistema batez hornitu dira, alegia, Konstituzioaren 152. artikuluan xedatutakoaz. Horrela, erakunde-homogeneotasunaren printzipioaz hitz egin daiteke, autonomia-erkidego guztiei aplikatu behar baitzaie.

Sistema horrek honako organo hauek ditu:

1. **Batzar legegilea**. Estatutuen arabera, batzar legegilea autonomia-erkidegoko herria ordezkatzen duen oinarrizko erakundea da, eta estatutu-erakundeen multzoan leku nagusia ematen zaio. Organo parlamentarioak zenbait izen hartzen ditu (Gorteak, Parlamentua, Legebiltzarra, Biltzarra eta Batzar Nagusia), eta erkidego bakoitzaren estatutuan bertan xedatzen da egoitza, baina, oro har, autonomia-erkidegoko hiriburuan egoten da.

   Batzar legegilea sufragio unibertsalaz aukeratzen da, ordezkaritza proportzionalean oinarritutako sistema baten arabera. Batzar legegilea eratzeko hauteskundeak lehendakari autonomikoak iragartzen ditu, eta lau urtean behin egin behar dira, maiatzaren azken igandean, hauteskunde autonomikoen segida etengabea saihesteko; salbuespena dira Katalunia, Galizia, Euskal Autonomia Erkidegoa eta Andaluzia, hauteskundeak lau urtean behin egin arren ez daukatelako data finkorik. Kontuan hartu behar da 2006an hasi ziren autonomia-estatutuen erreformez geroztik Valentziako Erkidegoak apirilaren azken igandean egiten dituela hauteskundeak.

   Benetako parlamentua da, baina ganbera bakarrekoa, nazioko parlamentua ez bezala, eta berezkoak dituen eginkizunak dauzka. Zehatz-mehatz, parlamentu autonomikoei eginkizun hauek dagozkie, besteak beste:

   — Autonomia-erkidegoko lehendakaria hautatzea; izan ere, autonomia-estatutuek parlamentu-gobernuko sistema xedatzen dute autonomia-erkidegoetan.
   — Gobernua kontrolatzea. Lehendakariari eta gobernu-kontseiluko kideei erantzukizun politikoa eskatzeko aukera dakar. Eginkizun honetan geroago jarriko dugu arreta.
   — Eta ahal legegilea. Batzar legegile autonomikoek legegintza-ahala daukate, Gorte Nagusiek bezala. Beste era batera esanda, botere legegilea lurraldetan banatuta dago; horren ondorioz, 17 parlamentu daude (bat 17 autonomia-erkidegoetako bakoitzeko), parlamentu nazionalarekin «bizi» direnak eta legeak onesteko ahala aitortuta daukatenak.

   Parlamentu autonomikook lege autonomikoak ematen dituzte, eta horiek autonomia-erkidegoko lehendakariak promulgatuko ditu, erregearen izenean, eta Estatuko Aldizkari Ofizialean ez ezik dagokion autonomia-erkidegoko aldizkari ofizialean ere argitaratuko ditu.

   Ceuta eta Melilla dira salbuespen bakarra, haien estatutuek ordezkaritza-batzar bana xedatzen dutelako eta batzar horiek ez daukatelako araugintza-ahalik, dagozkien parlamentu-erregelamenduen eremuan izan ezik.
2. **Gobernu-kontseilua**. Organo horri betearazpen- eta administrazio-eginkizunak esleitzen zaizkio, baita kasuan kasuko estatutuak edo beste lege batzuek esleitzen dizkioten beste batzuk ere. Gainera, erantzukizun politikoa du batzar legegilean. Gobernu-kontseiluko kideak organoko lehendakariak izendatzen eta kentzen ditu kargutik, askatasunez —Konstituzioaren 152.1 artikuluan xedatzen den moduan—. Lehendakaria da, gainera, kontseilua zuzentzen duena, eta hari dagokio autonomia-erkidegoaren orientazio politiko orokorra.

   Konstituzioak, gobernu zentralerako xedatzen duena ez bezala, gobernu autonomikoko kideen zentsura indibiduala jasotzen du, gaitzespen-mozio delakoaren bidez.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Komenigarria da kontuan hartzea gobernu autonomikoaren barruan 2 maila bereiz daitezkeela. Lehena lehendakariak ordezkatzen du, eta bigarrena, berriz, kontseilariek; lehendakariorde bat izendatzeko aukera dago.

3. **Autonomia-erkidegoko lehendakaria**. Batzar legegileak hautatu behar du nahitaez, bere kideen artean; horrek esan nahi du autonomia-erkidegoko lehendakaria jatorri parlamentariokoa dela. Konstituzioak ez du ez hautatzeko prozedurarik ez eskatu beharreko gehiengorik xedatzen. Horri dagokionez, oro har, Konstituzioaren 99. artikuluak gobernu zentraleko presidentea hautatzeko ezartzen dituen jarraibideetan oinarritzen dira estatutuak. Horrek esan nahi du inbestidurarako gehiengo osoa behar dela lehen bozketan, eta soila bigarrenean. Gehiengo hori lortzen ez bada, autonomia-erkidego gehienetan, beste hautagai bat aurkezten da, eta, bi hilabetean inork ez badu hautatua izaterik lortzen, batzar legegilea desegiten da.

   Lehendakariari dagokio gobernu-kontseiluaren ekintza zuzentzea, eta bai lehendakariak bai gobernu-kontseiluko kideek, aurreratu dugun moduan, erantzukizun politikoa daukate batzar legegilean. Eta, era berean, lehendakariari dagokio autonomia-erkidegoaren ordezkaritza gorena eta bertan Estatuaren ordezkaritza arrunta gain hartzea.

### 3.5. Eskumenak

Botere politikoa erregionalizatzearen helburua da boterea lurraldetan banatzea; hori dela eta, eskumen-banaketa arautzen duten arauek erabateko garrantzia dute. Hau da, eskumenak autonomia-erkidegoen eta Estatuaren artean banatzea Autonomien Estatuaren funtsezko elementua edo eraikin autonomiko guztiaren ezinbesteko pieza da. Baieztapen horren oinarriak hauek dira: batetik, autonomia politikoa benetakoa dela, ez administrazio-deszentralizazio soila, eskumen propio batzuk dauzkatelako, zeinak ez baitaude autonomia-erkidegoek Estatu zentralaren menpe; eta, bestetik, eskumenak erkidego baten benetako autonomia-mailaren neurria direla.

Zuzenbide konparatuan eskumenak banatzeko zenbait sistema jasotzen dira, eta, Espainiako kasuan, eskumenak banatzeko oso sistema konplexua erabiltzen da. Horren ondorioz, 3 elementu hauek aztertu behar dira:

— Eskumenak banatzeko sistemaren printzipio informatzailea edo printzipio gidaria: xedapen-printzipioa.
— Eskumenak banatzeko erabilitako tresnak: zerrenda-sistema.
— Oinarrizko kontzeptuak: eskumena, arloa eta eginkizuna.

Jarraian, 3 elementu horietako bakoitza aztertuko dugu.

1. **Eskumenak banatzeko sistemaren printzipio informatzailea edo printzipio gidaria: xedapen-printzipioa.**

   Xedapen-printzipioaren arabera, autonomia-estatutuek «Konstituzioak ezarri eremuaren barruan bereganaturiko eskumenak» jaso beharko dituzte, Konstituzioaren 147.2.d) artikuluak ezartzen duen moduan. Beraz, Konstituzioak ez du eskumen-bloke zehatzik ezartzen autonomia-erkidego guztientzat, ezta bereziki autonomia-erkidego batzuentzat ere; aitzitik, erabaki hori lurralde interesdunen esku uzten du. Hortaz, xedapen-printzipioak esan nahi du autonomia-erkidego bakoitzak bere eskumen-mailari buruzko erabakiak har ditzakeela.

   Dena den, eskuragarritasuna ez da erabatekoa, autonomia-erkidego bakoitzaren eskumen-mailari buruzko erabakiak hartzean nahitaez bete behar direlako eskumen-

banaketari buruzko konstituzio-arauak. Horri dagokionez, Konstituzioak sistema bat antolatzen du botere multzo bat, edozein kasutan ere, Estatuko erakunde zentralei esleituta geratzen dela bermatzeko, hain zuzen haren nahitaezko batasuna ziurtatzeko helburuarekin.

Horregatik, sistema guztiaren ardatza da autonomia-erkidegoen eskuragarritasuneremutik kanpo geratzen den estatu-eskumenen zerrenda bat ezartzea. Zerrenda hori Konstituzioaren 149.1 artikuluan ezarritakoa da. Horrela, Konstituzioaren 149.1 artikulua bai Autonomien Estatuaren ardatza bai haren garapenerako muga da. Bukatzeko, baieztapen hori zehaztu behar da. Izan ere:

Alde batetik, badaude arlo batzuk Konstituzioaren 149.1 artikuluan jasota egon ez arren autonomia-erkidegoek gain hartu ezin dituztenak, beste konstituzio-mandatu batzuetan xedatutakoaren arabera.

Eta, beste aldetik, autonomia-erkidegoek 149.1 artikuluan jasotako zenbait arlori buruzko eginkizun jakin batzuk har ditzakete, artikulu horrek ez dituelako bakarrik jasotzen Estatuaren eskumen esklusiboak.

2. **Eskumenak banatzeko erabilitako tresnak: zerrenda-sistema.**

Eskumenak banatzeko erabilitako tresna zerrenda-sistema da. Zerrenda horretan, autonomia-erkidegoek eginkizun guztiak edo eginkizunetako batzuk beren gain har ditzaketen arlo guztiak biltzen dira.

Zehatz-mehatz, Konstituzioak 2 arlo-zerrenda jasotzen ditu, eta, horietan, autonomia-erkidegoek har ditzaketen ahalmenak deskribatzen dira. 148.1 artikuluko zerrenda eta 149.1 artikuluko zerrenda. Eta aurrera egin baino lehen, komenigarria da azpimarratzea eskumenak banatzeko sistema nahasi eta konplexua egituratzen duela 2 zerrendako sistema horrek.

Konstituzioaren 148.1 artikuluko zerrendan zehazten da zer arloren gaineko eskumenak har ditzaketen autonomia-erkidegoek —denek dituzte hartuta—. Honako arlo hauek daude, besteak beste:

— Beren autogobernurako erakundeak antolatzea.
— Lurralde-antolaketa, hirigintza eta etxebizitza.
— Autonomia-erkidegoaren intereserako herri-lanak, bere lurraldearen barruan.
— Trenbideak eta errepideak, horien ibilbide osoa autonomia-erkidegoaren lurraldean hasi eta amaitzen denean, eta, baldintza berberekin, bide horietatik nahiz kable bidez egindako garraioa.
— Babes-portuak, kirol-portu eta -aireportuak, eta, orokorrean, merkataritzako jarduerarik burutzen ez dutenak.
— Nekazaritza eta abeltzaintza, ekonomiaren antolaketa orokorraren arabera.
— Mendiak eta baso-aprobetxamenduak.

Konstituzioaren 149.1 artikuluak, berriz, Estatuak eskumen esklusiboak dauzkan arloen zerrenda jasotzen du, nahiz eta zerrenda horretako arlo askotan Estatuak batzuk bakarrik erreserbatzen dituen, eta ez eskumen guztiak; hortaz, autonomia-erkidegoek Estatuarentzat erreserbatuta ez dauden eginkizunak har ditzakete beren gain.

Izan ere, hasieran ondoriozta daitekeen arren autonomia-erkidegoek 148.1 artikuluko zerrendako eskumenak bakarrik hartuko dituztela, 149. artikuluak Estatuaren eskumen esklusiboak adierazten dituenez, Konstituzioa lasaiago irakurriz gero, ondoriozta dezakegu hori ez dela horrela, konstituzio-testuaren 148.2 eta 151. artikuluek irekitzen dituzten aukerei esker.

Eta zerrenda bikoitzeko sistema hori osatzeko, itxiera-klausula bat dago, Konstituzioaren 149.3 artikuluan jasoa. Zehazki, honako hau dio hitzez hitz: «Autonomia-

ISBN: 978-84-7777-732-8

estatutuen bidez gai horien gaineko eskumena bereganatu ez bada, hori Estatuari dagokio (…)». Horrela, itxiera-klausula horren arabera, Estatuak berariaz erreserbatuta dauzkan eskumenak edukiko ditu beti, eta, gainera, autonomia-erkidegoek har zitzaketen baina hartu ez dituzten eskumenak ere hartuko ditu. Hortaz, ondorio bikoitzeko hondar-klausula dugu.

3. **Oinarrizko kontzeptuak: eskumena, arloa eta eginkizuna.**

Eskumena da botere publiko orok arlo jakin batean jarduteko daukan gaitasuna, hau da, arlo bati buruzko eginkizun jakin baten titulartasuna. Arloa eskumenaren xedea da. Eta eginkizuna da botere publiko batek arloetan gauza ditzakeen esku-hartze mota edo ahalmenak.

Argitzearren bakarrik, botere publikoek arlo jakin batean dauzkaten ahalmenak ondoren zerrendatzen diren hauetan laburbil daitezke modu erraztuan:

— Oinarrizko legeria onartzea.
— Legeria osoa onartzea.
— Oinarrizko legeria garatzeko legeria onartzea.
— Erregelamendu bidezko garapena onartzea.
— Kudeatzeko edo betearazteko ahalmenak.

Laburbilduz, konbinatzeko aukerak askotarikoak dira. Alegia, badaude arlo batzuk zeinetan Estatuak ahalmen horiek guztiak gordetzen dituen; beste kasu batzuetan, beretzat gordetzen ditu oinarrizko legeria eta garapen-legeria onartzea eta erregelamendu bidezko garapena; zenbaitetan, Estatuak beretzat gordetzen du legeria osoa onartzeko eskumena; eta, beste kasu batzuetan, oinarrizko legeria onartzea soilik dauka beretzat hartuta.

Hitz batean, konbinazio posible horietatik guztietatik, ondorioztatzen da, oro har, autonomia-erkidegoek eskumen hauek har ditzaketela: eskumen esklusiboak eta eskumen partekatuak. Eskumen esklusiboetan, autonomia-erkidegoek arlo jakin bati dagozkion ahalmen guztiak hartzen dituzte, alegia: ahalmen legegile osoak, erregelamendu bidezko garapenerako ahalmenak eta kudeatzeko edo betearazteko ahalmenak.

Eta eskumen partekatuetan, berriz, autonomia-erkidegoek arlo jakin bat garatzeko eta betearazteko ahalmenak hartzen dituzte, edo garatzeko ahalmenak soilik, eta Estatuak ahalmen legegileak eta erregelamendu bidezko garapen-ahalmenak hartzen ditu beretzat.

Autonomia-estatuan eskumenak banatzeko sistemaren analisia bukatzeko, honela dihardu Estatuak:

Sistemaren ardatza Konstituzioaren 149.1 artikulua da, hasiera batean Estatuaren eskumen esklusibokoak diren arloak jasotzen baititu. Ondoren, 148.1 artikuluan ezarritako esparruaren barruan zenbait eskumen edo eskumen guztiak beren gain hartzen dituzten autonomia-estatutuak daude. Hemen, aipatutako itxiera-klausularen lehen ondorioak hartzen du garrantzia; horren arabera, autonomia osoa eskuratu zuten erkidegoen lehen autonomia-estatutuek Estatuak beretzat berariaz esleituta ez zeukan edozein eskumen ere hartu ahal izan zuten. Eta, azkenik, 149.3 artikuluko itxiera-klausularen bigarren ondorioak hartzen du garrantzia, Estatuari ematen baitio eskumena autonomia-estatutuek hartu ez dituzten arloetan. Amaitzeko, Konstituzioaren 150. artikuluak Estatuaren eskumenak autonomia-erkidegoei esleitzeko aukera xedatzen du, estatu-titulartasuneko eskumenen transferentziaren edo eskuordetzearen bidez.

### 3.6. Autonomia-estatutuak

Azpimarratu behar da autonomia-estatutuak, Konstituzioaren 147. artikuluaren arabera, autonomia-erkidegoaren funtsezko eta oinarrizko araua direla. Funtzionalki, estatutua «konstituzio» moduko bat da, baina autonomia-erkidegoaren lurralde-mailan. Hala ere, Estatuko Konstituzioaren menpe eta horrek mugatua dago. Arau horretan, autonomia-erkidegoaren antolaketa-sistema egituratzen da, eta honako hau zehazten da: zer arau eman ditzaketen botere autonomikoek, zein den haien balioa eta zeintzuk diren haien arteko harremanak.

Hori esanda, autonomia-estatutuak aztertuko ditugu, arreta nagusia alderdi hauetan jarrita: estatutuen izaera bikoitza, haien ezaugarriak eta estatutuen edukia.

**Juridikoki, estatutuak izaera bikoitza dauka**:

a) Autonomia-erkidegoaren oinarrizko erakunde-araua da. Horrek esan nahi du autonomia-erkidegoa bere estatutuaren bidez sortzen dela; hau da, estatutuek autonomia-erkidegoa fundatzen dutela, botere politikoaz hornitzen dutela eta haien eskumen-eremuan legeak sortuz hura garatzea ahalbidetzen dutela; lege horiek gobernu autonomikoek garatzen dituzte.
b) Eta autonomia-estatutua lege organikoa da, baina lege organiko berezia. Doktrina gehienak eta Konstituzio Auzitegiak berak baieztatu dute autonomia-estatutua lege organiko soila baino askoz ere gehiago dela. Eta hori, arrazoi hauengatik:

   — Ekimen autonomikoa legegintza-ekimen arruntez desberdina da. Ekimena, kasu honetan, autonomia-erkidegotik abiatzen da. Autonomia-erkidegoa osatzen duten lurraldeen nahia behar du, eta Estatuak ezin du hor esku hartu.
   — Egiteko prozedura ez dator bat lege organiko bat egitekoarekin. Beraz, estatutua onartu edo orobat erreformatzeko, 2 nahi behar dira: Estatuarena (lege organiko baten bidez onetsiz) eta autonomia-erkidegoarena.
   — Erreformatzeko prozedura ere lege organikoarenaz oso bestelakoa da. Lege organikoa erreformatzeko, legegintza-prozedura arrunt bat erabiltzen da; autonomia-estatutuek, aldiz, berariazko erreforma-mekanismoak ezartzen dituzte estatutuetan bertan.
   — Estatutua, onartutakoan, Estatuarentzat eskuragarri ez dagoen zerbait bihurtzen da, baina hori ez da gertatzen lege organikoarekin. Horrek esan nahi du Estatuko araua dela, baina Estatuko organoek ezin dutela aldatu Estatuak bakarrik nahi izanez gero. Autonomia-erkidegoen nahia behar da, baina horiek ere ezin dute beren kabuz estatutua aldatu.

**Autonomia-estatutuen ezaugarriak** 3tan laburbil daitezke:

— Arau konplexuak dira; hala, estatutuak onesteko, Estatuaren borondatea eta autonomia-erkidegoarena, biak dira beharrezkoak.
— Estatuko arauak dira, baina Konstituzioaren menpe daude.
— Estatutuaren eta Estatuko gainerako legeen arteko harremana eskumen-printzipioak zuzentzen du; hau da, harremana arloen araberakoa da.

**Estatutuen edukiari** dagokionez, honako hauek bereiz ditzakegu: gutxieneko edukia (Konstituzioaren 147. artikuluaren 2. apartatuak ezartzen duena) eta egon daitezkeen beste eduki batzuk.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Estatutuek jaso behar duten **gutxieneko edukia**, aurreratu berri dugunez, Konstituzioaren 147.2 artikuluan finkatuta dago eta honako hau da:

— Erkidegoaren izena, haren nortasun historikoaren arabera egokiena dena.
— Erkidegoaren lurralde-mugak. Horri dagokionez, ulertu behar da estatutuan erkidegoari dagokion lurraldearen mugak ez ezik lurralde hori aldatzeko aukerari buruzko aurreikuspenak ere finkatu behar direla.
— Berezko erakunde autonomoen izena, antolaketa eta egoitza.
— Konstituzioak ezarritako eremuaren barruan bereganaturiko eskumenak, eta eskumenoi dagozkion zerbitzuak eskualdatzeko oinarriak. Horrela, begi-bistakoa da autonomia-erkidegoen eskumenek beren autonomia-estatutuetan jasota egon behar dutela, Konstituzioaren 150. artikuluan xedatutako salbuespenarekin. Eta, halaber, zentzuzkoa da hartu diren eskumenei dagozkien zerbitzuak eskualdatzeko oinarriak jaso behar izatea estatutuetan. Izan ere, erkidegoek eskumen horiek betearazi eta garatzeko behar diren zerbitzuak hartuko ez balituzte, eskumenok ez lukete ezertarako balioko; eskumenak ez-eragileak izango lirateke.

Eta nahitaezko gutxieneko eduki horrekin batera, estatutuek **beste eduki batzuk** izan ditzakete. Adibide gisa aipa daitezke 2006tik aurrera hasitako estatutu-erreformetan estatutuetan sartu ziren estatutu-eduki batzuk. Edukiok, esate baterako, arlo hauei eragiten diete: sinbologia autonomikoari; oinarrizko eskubide eta askatasunei; edo kanpo-harremanei eta Europar Batasunarekiko harremanei.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 3. gaia

- ✓ Europar Batasuneko Zuzenbidea.
- ✓ Instituzioen gaineko ikuspegi laburra: Kontseilu Europarra, Europar Batasuneko Kontseilua, Batzordea, Parlamentua eta Auzitegia.
- ✓ Egintza juridikoak: erregelamenduak eta zuzentarauak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 3. gaiaren aurkibidea

I. **Instituzioen gaineko ikuspegi laburra: Kontseilu Europarra, Europar Batasuneko Kontseilua, Batzordea, Parlamentua eta Auzitegia**

1. Sarrera: Europar Batasuna eta haren antolaketa instituzionala
2. Kontseilu Europarra: sustapeneko eta zuzendaritza politikoko instituzioa
3. Europar Batasuneko Kontseilua: erabakitzeko instituzioa eta legegilea
   - 3.1. Osaera eta lehendakaritza
   - 3.2. Funtzioak eta eskumenak
4. Europako Batzordea: interes komuna ordezkatzen duen instituzioa
   - 4.1. Osaera eta izendapena
   - 4.2. Eginkizunak eta eskumenak: legegintza-ekimeneko eta betearazpeneko instituzioa
5. Europako Parlamentua: Europako herritarren ordezkaritza
   - 5.1. Europako hauteskundeak: legitimitate demokratiko zuzena duen instituzio bakarra
   - 5.2. Eginkizunak eta eskumenak: legegilekidea, aurrekontu-agintaritza eta kontrol politikorako organoa
6. Europar Batasuneko Justizia Auzitegia: legezkotasunaren kontrola
   - 6.1. Hautaketa eta osaera: estatu kideek eta EBko instituzioek nahitaez bete beharreko ebazpenak ematen dituen instituzio independentea
   - 6.2. Errekurtso eta prozedura nagusiak: estatu kideen betetzeak, instituzioen jardunaren legezkotasuna eta jurisdikzio nazionalekiko lankidetza kontrolatzea

II. **Europar Batasunaren egintza juridikoak: erregelamenduak eta zuzentarauak**

1. Sarrera: EBko Zuzenbide Eratorria
2. Erregelamenduen eta zuzentarauen alderdi orokorrak
3. Erregelamendua: funtsari buruzko xedapena, zuzenbide nazionalean zuzenean aplikatzekoa
4. Zuzentaraua: legeria nazionalak harmonizatzeko araua, estatu kideetako zuzenbidean zeharka aplikatzekoa

# I. INSTITUZIOEN GAINEKO IKUSPEGI LABURRA: KONTSEILU EUROPARRA, EUROPAR BATASUNEKO KONTSEILUA, BATZORDEA, PARLAMENTUA ETA AUZITEGIA

## 1. Sarrera: Europar Batasuna eta haren antolaketa instituzionala

Europar Batasuna (EB) nazioarteko organizazio bat da, gaur egun Europako 27 estatuk osatua, eta haren azken helburua da kontinente osoaren batasun politikoa lortzea.

Ofizialki, 1950eko maiatzaren 9an hasi zen batasun-proiektua, Robert Schuman Frantziako Atzerri Arazoetako ministroak eginiko adierazpenarekin. Adierazpen hartan, Schumanek proposatu zuen Europako federazio bat sortzea, egitasmoan parte hartzen zuten estatuek eskumen arauemaileak, judizialak eta betearazleak nazioz gaindiko instituzio independenteei transferitzeko prozesu progresibo baten bidez. Prozesu haren lehendabiziko emaitza ukigarria Ikatzaren eta Altzairuaren Europako Erkidegoa (IAEE) sortzea izan zen, 1951ko apirilaren 18an. Haren ostetik, Europako beste bi erkidego sortu ziren: zehazki, Europako Ekonomia Erkidegoa (EEE) eta Energia Atomikoaren Europako Erkidegoa (EAEE), 1957ko martxoaren 25ean zein bere tratatuaren bidez eratuak. Orduz geroztik, proiektu haren bilakaerak eta transformazioak «Europa eraikitzeko proiektua»ri bidea eman diote. 1993an, Gerra Hotza amaitu ondoren eta Maastrichteko Tratatua indarrean jartzearekin batera, gaur arte iraun duen proiekzio politiko handiagoko etapa bat hasi zen: Europar Batasuna.

EB integraziorako nazioarteko organizazio bat da, eta estatu kideek eskumenak apurka-apurka lagatzen joatea du oinarri. Hori horrela, estatuen arteko lankidetzarako nazioarteko organizazio hutsa baino gehixeago da —Nazio Batuak eta nazioarteko organizazio gehienak baino zertxobait gehiago, alegia—. Batasun politikorako proiektu gisa, EB eskualde-integrazioko esperientzia berria da, zeinak bakea eta oparotasuna ekarri eta sendotu baititu Europan: kontinente zaharraren historian, inoiz ez da izan Europaren eraikuntza politikoko azken 70 urteetakoa bezalako bake-aldi luzerik.

2009ko abenduaren 1ean indarrean jarririko Lisboako Tratatuaren bidez eginiko aldaketen ondoren, Europar Batasunaren Tratatua (EBT, oinarrizko testu gisa) eta Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Tratatua (EBFT, aurrekoa garatzen duena) dira EBren eraketa-testu nagusiak gaur egun.

EBren sistema instituzionala egitura berezia da, koherentea bere berezitasunarekin; hala, nolabaiteko oreka bilatu nahi du interesen ordezkaritzan eta botereen banaketan. Dena dela, EBko eskema eta elkarrizketa instituzionalak gertuago daude zuzenbide-estatu baten hiru botereko egituratik (legegilea, betearazlea eta judiziala), nazioarteko organizazio klasiko hutsetik baino.

Lisboako Tratatua indarrean jarri zenetik, zazpi dira egungo EBren instituzioak:

— Kontseilu Europarra: zuzendaritza politikoko instituzioa.
— Europar Batasuneko Kontseilua: erabakitzeko instituzioa eta, Europako Parlamentuarekin batera, legegilea.
— Europako Batzordea: Europako gobernua, Europako legeriaren jatorria.
— Europako Parlamentua: Europako herritarren ordezkaria Europaren proiektuan, eta, Europar Batasuneko Kontseiluarekin batera, legegilea.
— Europar Batasuneko Justizia Auzitegia: EBko Zuzenbidearen interpretea eta hura betetzearen zaindaria.
— Kontuen Auzitegia: Europako finantzak egokiro kudeatzen eta exekutatzen direla kontrolatzen du.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Europako Banku Zentrala: nazioz gaindiko diru-agintaritza, prezioen egonkortasuna eta euroaren kudeaketa zaintzen dituena.

Gai honetan, identifikatu berri ditugun lehendabiziko bost instituzioen egitekoa eta eskumenak aztertuko ditugu.

## 2. Kontseilu Europarra: sustapeneko eta zuzendaritza politikoko instituzioa

Kontseilu Europarra da maila politiko goreneko instituzioa, estatu kideetako estatuburuek edo gobernuburuek ez ezik Kontseilu Europarreko lehendakariak berak eta Europako Batzordeko lehendakariak ere osatzen baitute (EBT, 15. artikulua; eta EBFT, 235.-236. artikuluak). Hori dela eta esaten zaie «goi-bilera» haien arteko bilerei; haiexetan erabakitzen dituzte EBren zuzendaritzako eta politika globaleko gidalerro nagusiak. Gaur egun, 29 kide ditu Kontseilu Europarrak, Erresuma Batua 2020ko urtarrilaren 31n irten baitzen.

Kontseilu Europarra, hain justu, zuzendaritza politikoko instituzioa da, eta Europako integrazio-prozesuari beharrezko den bultzada emateaz ere arduratzen da.

Sei hilean bitan elkartu ohi da, instituzio horretako lehendakariak deituta eta, eskuarki, Bruselan. Ohiz kanpo, egoerak hala eskatzen duenean ere elkartu daiteke. Azken urteotan, Europako liderrek maiz elkartu behar izan dute Kontseilu Europarrean, gertatu diren krisien aurreko irtenbideak adosteko; esaterako, 2008ko ekonomia- eta moneta-krisiak eraginda, eta 2015eko errefuxiatuen krisia zela-eta. Baina, horretaz gainera, erronka mamitsuek eraginda ere batu behar izan du Kontseilu Europarrak, hala nola Erresuma Batuaren irteeragatik edo COVID-19ak eragindako pandemia dela-eta.

Lisboako Tratatuaren aldaketak indarrean jarri zirenetik, Kontseilu Europarreko lehendakaria kargudun hautetsia da bi urte eta erdiz; kargu hori behin bakarrik berritu daiteke, eta bateraezina da estatuko edo Europako beste edozein agintaldirekin. 2019ko azaroaren 1etik, Belgikako lehen ministro ohia da kargu horren egungo titularra: Charles Michel jauna, alegia.

EBren politika nagusiak bultzatzeaz eta lehentasunak definitzeaz gainera, Kontseilu Europarrak egiteko nabarmena du nazioarteko gaietan, Atzerriari eta Segurtasunari buruzko Politika Bateratuaren (ASPB) bidez. Hori horrela, politika horren oinarrizko orientabideak eta estrategiak ezartzeaz arduratzen da, EBk nazioarteko eragile gisa duen egitekoa indartzeko.

Kontseilu Europarraren erabakiak, funtsean, politikoak dira, baina tratatuek gaitasun juridikoa ematen diote kasu jakin batzuetan. Konparazio batera, EBTren 48. artikuluak 6. eta 7. paragrafoetan aurreikusten duenez, Kontseilu Europarrak aho batez hartuko du EBTren eta EBFTren zenbait xedapen aldatzeko erabakia, bi erreforma-prozedura sinplifikatu baliatuz.

## 3. Europar Batasuneko Kontseilua: erabakitzeko instituzioa eta legegilea

### 3.1. Osaera eta lehendakaritza

EBko Kontseilua, «Kontseilua» ere deitua, erabaki eta egintza juridikoak hartzeko instituzio nagusia izan da tradizionalki. Gaur egun, Europako Parlamentuarekin partekatzen du legegintza-gaitasuna.

Kontseiluak estatu kideak eta haien interes nazionalak ordezkatzen ditu. «Kontseilua osatzeko orduan estatu kideetako bakoitzak ordezkari bat izango du, ministro-mailakoa. Ordezkari horiek bakoitzak bere estatuko gobernua konprometitzeko adinako ahalmena izango dute, baita botoa emateko eskubidea ere» (EBT, 16.2 artikulua). Hori horrela, ez du osaera propiorik, baizik eta estatu kide bakoitzeko ministro batek osatua da —gaur egun, 27 kide ditu—. Beraz, gobernu nazionalen instituzio periferiko bat da, Bruselan osaera eta presentzia iraunkorrik gabea.

1993an Europar Batasunaren Tratatua indarrean jarri zenetik, ontzat ematen da autonomia politiko eta juridikoa duen estatuz azpiko erakunde bateko arduradun politiko batek parte hartzea Kontseiluan, politikoki deszentralizatutako estatuen kasuan (Alemania, Austria, Belgika edo Espainia, kasu). Estatuz azpiko arduradun politiko horrek Kontseiluaren bileretan eta bozketetan parte hartuko du, estatu barruan adostu diren formulei eta prozedurei jarraikiz. Nolanahi ere den, Kontseiluan parte hartzen duen guztietan, estatu osoa ordezkatuko eta behartuko du.

Kontseiluak ez dauka osaera bakar bat, baizik eta hainbat formazio, bileraren gai-zerrendan jasotako auzien arabera. Hori horrela, Kontseiluak nekazaritzari buruzko gaiak aztertu behar baditu, estatu bakoitzeko Nekazaritzako ministroak elkartuko dira, Nekazaritza eta Arrantza Kontseilua osatuz.

Gaur egun, hamar formazio daude Kontseiluan: Nekazaritza eta Arrantza; Ekonomia eta Finantza Gaiak; Gai Orokorrak; Atzerri Arazoak; Lehiakortasuna; Hezkuntza, Gazteria, Kultura eta Kirolak; Enplegua, Gizarte Politika, Osasuna eta Kontsumitzaileak; Justizia eta Barne Arazoak; Ingurumena; Garraioa, Telekomunikazioak eta Energia.

Kontseiluaren Gai Orokorren formazioak (Atzerri Arazoetako ministroak) zaintzen du Kontseiluko formazioen koherentzia, eta hark prestatzen ditu Kontseilu Europarraren bilerak.

Atzerri Arazoetako Kontseilua da beste formazio garrantzitsu bat; hura ere Atzerri Arazoetako ministroek osatua, eta Batasuneko Atzerriari eta Segurtasunari buruzko Politika Bateratuko goi-ordezkaria du buru. Azken kargu horretan, Josep Borrell espainiarrak dihardu 2019ko azarotik. Kontseiluko formazio hori ASPBrekin loturiko auziez arduratzen da nagusiki.

Ekonomia eta Finantza Gaietako Kontseilua da beste formazio nabarmen bat, «EcoFin» izenaz ezagutzen dena; estatu kideen ekonomia- eta aurrekontu-politikaren segimendua egiteaz arduratzen da, Ekonomia eta Diru Batasuna gidatzen duten orientabideei jarraikiz. Politika fiskalaz, enpleguaz, gizarte-politikez eta epe ertainerako finantza-aurreikuspenez ere arduratzen da.

Kontseiluko lehendakaritzak zeregin garrantzitsua dauka, dela sustapen-lanetarako, dela adostasunak bilatzeko. Estatu kideek txandaka betetzen dute kargu hori, sei hiletik behin. 1995. urtera arte, Kontseiluko lehendakaritza ordena alfabetikoaren arabera ezartzen zen, estatu kide bakoitzak bere hizkuntzan duen izena kontuan hartuta. Gaur egun, Kontseiluak berak erabakitzen du txandakatze-ordena aldian-aldian, gehiengo kualifikatuz. Zehazki, Kontseiluaren 2016ko uztailaren 26ko 2016/1316 EB Erabakiak sei hilean behingo txandakatze-ordena ezartzen du 2030era arte. 2020an, adibidez, Kroazia izan da lehendakari lehen seihilekoan, eta bigarrenean, berriz, Alemania. 2021ean, Portugal eta Eslovenia izango dira.

Kontseiluko lehendakaritza garrantzi politikoa duen kargua da, eta ez ohorezko kargu hutsa. Hori horrela, kargu hori bere gain hartzen duen estatu kidea izango da Kontseilua-

ISBN: 978-84-7777-732-8

ren formazio guztietako buru, Atzerri Arazoen formaziokoa izan ezik, zeinaren buru Batasuneko Atzerriari eta Segurtasunari buruzko Politika Bateratuko goi-ordezkaria baita. Era berean, Kontseiluko lehendakaritzak zehazten du Europar Batasun osoaren sei hilean behingo lehendakaritza. Erantzukizun hori txandaka antolatzea oreka politikoa eta demokratikoa bermatzeko elementua da, estatu kide guztiei ematen baitie ikusgarritasuna eta garrantzia, handiei, ertainei eta txikiei. Hartara, sei hilean behingo lehendakaritzan, estatu kide bakoitzak aukera du Europarekin duen konpromisoa erakusteko, ekimen berriak bultzatuz edo gai korapilatsuak desblokeatuz.

Lehendakaritzak Idazkaritza Nagusiaren administrazio-laguntza jasotzen du, zeinaren egoitza Bruselako Consilium eraikinean baitago. Huraxe arduratzen da lehendakaritzak egokiro funtziona dezan maila guztietan.

Kontseiluari lotutako egitura gisa, estatu bakoitzak Ordezkaritza Iraunkorra du Bruselan, eta ordezkaritza hark ordezkatzen eta defendatzen ditu EBren barruan dituen interes nazionalak. Ordezkari iraunkorrek («EBren aurreko enbaxadore» ere esaten zaie), era berean, Ordezkari Iraunkorren Komitea (COREPER) eratzen dute, eta maila teknikoagoko bilerak ere egin ditzakete, ordezkari iraunkorren albokoak bilduta. Bi kasuetan, COREPER arduratzen da Kontseiluaren lan-bilerak aldez aurretik prestatzeaz, komite horrek Bruselan presentzia iraunkorra baitu eta zuzenean ezagutzen baititu Europako gaiak. Hori horrela, sakoneko erabakiak ere hartzen ditu, eta Kontseiluak, bildu ondoren, zuzenean bozkatzen eta arau juridiko bihurtzen ditu. Nekazaritza-gaiak, haien bolumena eta teknikotasuna kontuan izanda, Nekazaritzako Batzorde Bereziak prestatzen ditu. COREPERek lantalde ugariren laguntza jasotzen du maila guztietan. Ordezkaritza iraunkorretako beretako edo administrazio nazionaletako funtzionarioek osatuak izaten dira lantalde horiek.

### 3.2. Funtzioak eta eskumenak

a) *EBren arau juridikoak onestea*

Eskumen horrek identifikatzen du Kontseilua ondoen erabakitzeko instituzio gisa, Europako legeriaren zati handi bat Europako Parlamentuarekin batera onesten badu ere. Kasu horietan, legegintza-prozedura arrunta erabiltzen da: Kontseiluak eta Parlamentuak batera onesten dute, hurrenez hurreneko bi irakurketen ondoren, aldez aurretik Europako Batzordeak proposaturiko araudia. Gai batzuetan, Kontseiluak bakarrik erabakitzen du, legegintza-prozedura berezi bat oinarri harturik, baina kasu horietako gehienetan Europako Batzordearen aldez aurreko proposamena eta Europako Parlamentuaren irizpena edo onespena behar ditu (adibidez, EBFTko artikulu hauetan aurreikusitako kasuetan: 19.1 artikuluan, diskriminazio mota guztien aurka borrokatzeko arauak hartzeari buruzkoan; 25. artikuluan, Batasuneko herritartasun-eskubide berriak txertatzeari buruzkoan; edo 223.1 artikuluan, Europako hauteskundeetarako hauteskunde-sistema uniforme bat hartzeari buruzkoan).

Legegile gisa, Kontseiluak hiru modu ditu erabakiak eta egintza juridikoak onesteko: gehiengo soila, gehiengo kualifikatua eta ahobatezkotasuna.

Gehiengo soila gutxitan erabiltzen da: oro har, barne- eta prozedura-kontuetarako (esaterako, EBFTko 240.2 eta 3 artikuluak, Idazkaritza Nagusiaren antolaketari buruzkoak). Kasu horretan, estatu bakoitzak boto berdina du eta Kontseilua osatzen duten estatuen gehiengoak aldeko botoa ematen duenean lortzen da gehiengoa (14 boto, gaur egun).

Hasiera batean, ahobatezkotasuna zen Kontseiluak erabakiak hartzeko ohiko prozedura, baina, denboraren poderioz eta tratatuak aldatu ondoren, gehiengo kualifikaturantz jo da, erabakitzeko sistema orokor gisa. Dena den, oraindik ere aho batez erabakitzen dira gai garrantzitsu batzuk edo bereziki babestu beharrekoak direnak: estatu kide berrien sarrera, harmonizazio fiskala, atzerri-politika, gizarte-segurantza, eta abar. Halakoetan, herrialde bakoitzak beto-eskubidea du, eta, beraz, nahikoa da aurkako boto bakarra erabakia hartzea eragozteko. Aldiz, abstentzioek ez dute eragozten erabakiak aho batez hartzea; hau da, aldeko boto gisa zenbatzen dira (EBFT, 238.4 artikulua).

Gaur egun, gehiengo kualifikatua erabiltzen da gehien bozketetan. 2014ko azaroaren 1era arte —orduan jarri baitziren indarrean Lisboako Tratatuak 2014ko Europako hauteskundeen ondoren aurreikusitako zenbait aldaketa instituzional—, estatu bakoitzari bere pisu demografikoaren arabera esleitutako boto-ponderazioan zegoen oinarriturik erabakitze-prozedura hori. 2014az geroztik, ordea, gehiengo kualifikatu bidezko bozketak bi gehiengo eskatzen ditu: estatu kideena eta estatuok ordezkatzen dituzten biztanleena. Zehazki, Kontseiluak erabaki edo arau juridiko bat gehiengo kualifikatuz onetsi behar duenean Europako Batzordeak proposatuta, honako hauek eman behar izaten dute aldeko botoa:

— estatuen % 55ek (gaur egungo 27 estatuetatik 15), eta
— biztanleen % 65ek (329 milioi inguru).

Blokeo-gutxiengoa —hau da, gehiengo kualifikatua lortzea eragotziko lukeena— osatuko lukete bai kontrako botoa ematen duten 13 estatuk, bai biztanleriaren % 35 baino zertxobait gehiago ordezkatzen duten estatuen kopuruak.

Europako Batzordearen aldez aurreko proposamenik ez denean behar (ASPBren arloko erabakiak, besteak beste), beharrezkoa da biztanleriaren % 65 ordezkatzen duten estatu kideen % 72k (27 estatuetatik 20) aldeko botoa ematea.

### b) *EBren aurrekontua onestea*

Kontseilua, Europako Parlamentuarekin batera, EBren urteko aurrekontua onesteaz arduratzen da, urte bakoitzeko azken hiruhilekoan Europako Batzordeak aurkezten duen diru-sarreren eta gastuen proposamena oinarri gisa harturik.

Bi instituzioek aurrekontu-proiektuaren bina irakurketa egiten dituzte, eta zuzenketak txertatu ditzakete. Horien ondorioz, baliteke Batzordearen hasierako proposamena aldatu behar izatea. Kontseiluak bigarren irakurketan onetsi ondoren, Europako Parlamentuak behin betiko onesten du aurrekontua.

### c) *Estatu kideen politika ekonomikoak koordinatzea*

Politika ekonomiko orokor bat ezartzeari begira, estatu kideek Kontseiluaren bidez koordinatzen dituzte politika ekonomiko nazionalak. Kontseiluak, Ekonomiako eta Finantzetako ministroen formazioaren bidez, betetzen ditu, hain justu, koordinazio-zeregin horiek, eta ministro horiek guztiek osatzen dute Ekonomia eta Finantza Gaietako Kontseilua, «EcoFin» izenaz ezagunagoa dena.

Koordinatu beharrekoak dira, halaber, enpleguko, hezkuntzako, osasuneko eta gizarte-babeseko politikak, estatuaren eskumenekoak izan arren, helburu komunak adosteko eta es-

ISBN: 978-84-7777-732-8

perientziak elkarren artean trukatzeko baitira. «Koordinazio-metodo ireki» gisa ezagutzen da prozesu hori.

d) *Nazioarteko akordioak egitea*

Urtea amaitzerako, Kontseiluak nazioarteko akordio ugari egiten ditu, dela beste herrialde batzuekin, dela nazioarteko organizazioen barruan. EBren eskumen-esparru guztiekin loturikoak izan ohi dira (merkataritza-akordioak, arrantza-arlokoak, lankidetzakoak, elkartzekoak, eta abar). Zehazki, Kontseiluko lehendakaritza bere gain hartzen duen herrialdean eskumen hori duen ministroak sinatzen eta amaitzen du dena delako nazioarteko akordio hori EBren izenean.

Europako Batzordeak bideratzen ditu beste herrialde batzuen ordezkariekiko elkarrizketak eta negoziazioak, oro har, EBren eskumen-esparruetan, Kontseiluak helarazten dion mandatuan oinarrituta. Salbuespen bakarra da: ASPBren esparruko nazioarteko akordioak, zeinak Kontseiluak berak izendaturiko arduradunak edo negoziazio-taldeak negoziatzen baititu. Kontseiluak, akordio bat egin aurretik, kontsulta egin behar dio Europako Parlamentuari, eta haren irizpena eskatu. Kasu horretan ere, salbuespen bakarra da: ASPBren esparruko akordioak. Zenbait akordio egiteko, Kontseiluak beharrezkoa du Parlamentuaren aldez aurreko onespena ere; esaterako, elkartzeko akordioak, Europar Batasuna Giza Eskubideak eta Oinarrizko Askatasunak Babesteko Europako Hitzarmenari atxikitzeko akordioa, edo aurrekontuetan inpaktu garrantzitsuak dituzten akordioak (EBFT, 218.6a artikulua).

e) *ASPB betearaztea Kontseilu Europarraren jarraibideetan oinarrituta*

ASPB estatu kideetako gobernuen arteko lankidetza-esparru bat da, eta herrialde bakoitzak bere atzerri-harreman diplomatikoen gaineko eskumena eta kontrola izaten jarraitzen du, baita defentsa- eta segurtasun-auzietan ere. Dena den, azken hogei urteotan gai horiek etxe barrukoak izateari utzi diote eta interes komuneko gai bihurtu dira, eta horrek indartu egin du EBren nortasuna nazioarteko eragile gisa. Esparru horretan, Kontseilu Europarrak formulatzen ditu orientabide orokorrak eta estrategia komunak, eta Kontseilua, berriz, erabaki zehatzen bidez betearazteaz arduratzen da, Atzerri Arazoetako edo Defentsako ministroek osatutako formazioaren bidez.

ASPBren barruan, segurtasun- eta defentsa-gaietako bat da, esate baterako, krisialdiak kudeatzeko eta bakeari eusteko operazioak bidaltzea Afrikako, Asiako eta Europako hainbat herrialdetara, EBren banderapean. 2003tik, orotara 34 operazio zibil eta militar abiarazi dira gatazka-eremuetan, eta EB segurtasun globalaren eragile gisa proiektatu da. Kontseilu Europarrak erabaki politikoa hartu ondoren, Atzerri Arazoetako edo Defentsako Ministroen Kontseilua arduratzen da beharrezko den dispositiboa kudeatzeaz eta inplementatzeaz, eta hark ezartzen ditu, halaber, operazioaren iraupena, helburuak eta zer-nola banatuko diren bitartekoak parte hartu nahi duten estatu kideen artean.

## 4. Europako Batzordea: interes komuna ordezkatzen duen instituzioa

Europako Batzordeak EBren interes orokorra ordezkatzen eta bermatzen du. Horrenbestez, instituzio independentea da gobernu nazionalekiko, eta Europako politikak eta ekintzak kudeatzea eta betearaztea da haren funtsezko eginkizuna (EBT, 17. artikulua). Europako Batzordea da Europako gobernua.

### 4.1. Osaera eta izendapena

Batzordeko kideak —«komisario» ere esaten zaie— 27 dira gaur egun; hau da, bat estatu kide bakoitzeko.

Estatu kideetako gobernuek izendatzen eta proposatzen dituzte, haien gaitasun orokorra eta Europarekiko duten konpromisoa aintzakotzat harturik, independente jokatzeko erabateko bermeak eskaintzen dituzten pertsonen artetik. Batzordeko lehendakaria izendatzen dute lehendabizikoz, eta Europako Parlamentuak onetsi behar du haren izendapena. Zehazki, Kontseilu Europarrak hautatzen du nork beteko duen postu hori, estatu kideek aurkezturiko hautagaien artetik. Lehen aldiz —eta oraingoz behin bakarrik—, Europako 2014ko hauteskundeetan boto gehien lortu zituen talde politikoko zerrendaburua izan zen Kontseilu Europarrak izendatutako eta Parlamentuak onetsitako hautagaia. Halaxe izendatu zuten Europako Batzordeko lehendakari Jean-Claude Juncker luxenburgotarra, Alderdi Popular Kristaukoa, 2014-2019 bosturtekorako. Nolanahi ere, 2019ko hauteskundeetan ez zitzaion jarraitu Alemaniako *Spitzenkandidaten* sisteman oinarritutako prozedura horri, nahiz eta zalantzarik gabe indartzen duen Europako gobernuko lehendakariaren legitimitate demokratikoa. Hain justu ere, hautagai bakar batek ere gehiengo argirik lortu ez zuenez, Kontseilu Europarrak Ursula von der Leyen alemaniarra izendatu zuen Europako Batzordeko lehendakari 2019-2024 aldirako; ondoren, Europako Parlamentuak onetsi zuen kargua, justu-justu lorturiko gehiengoz.

Lehendakariaren ondoren, Kontseilu Europarrak Europako Batzordeko beste kide bat proposatzen du; alegia, Batasuneko Atzerriari eta Segurtasunari buruzko Politika Bateratuko goi-ordezkariaren izendapena egiten du, lehendakari berriarekin adosturik. Lisboako Tratatuan jasoriko aldaketak indarrean jarri zirenetik, goi-ordezkariak lotura instituzional bikoitza du: alde batetik, Kontseilu Europarraren eta Kontseiluaren agindupean dago ASPBren gaineko gaietarako, eta, bestetik, Europako Batzordeko kide da. Batzordeko lehendakariordeetako bat da, hain justu ere. ASPBren arloan estatuetako gobernuekin duen hurbiltasuna dela eta, esan daiteke goi-ordezkaria dela erabat independentea ez den Batzordeko kide bakarra.

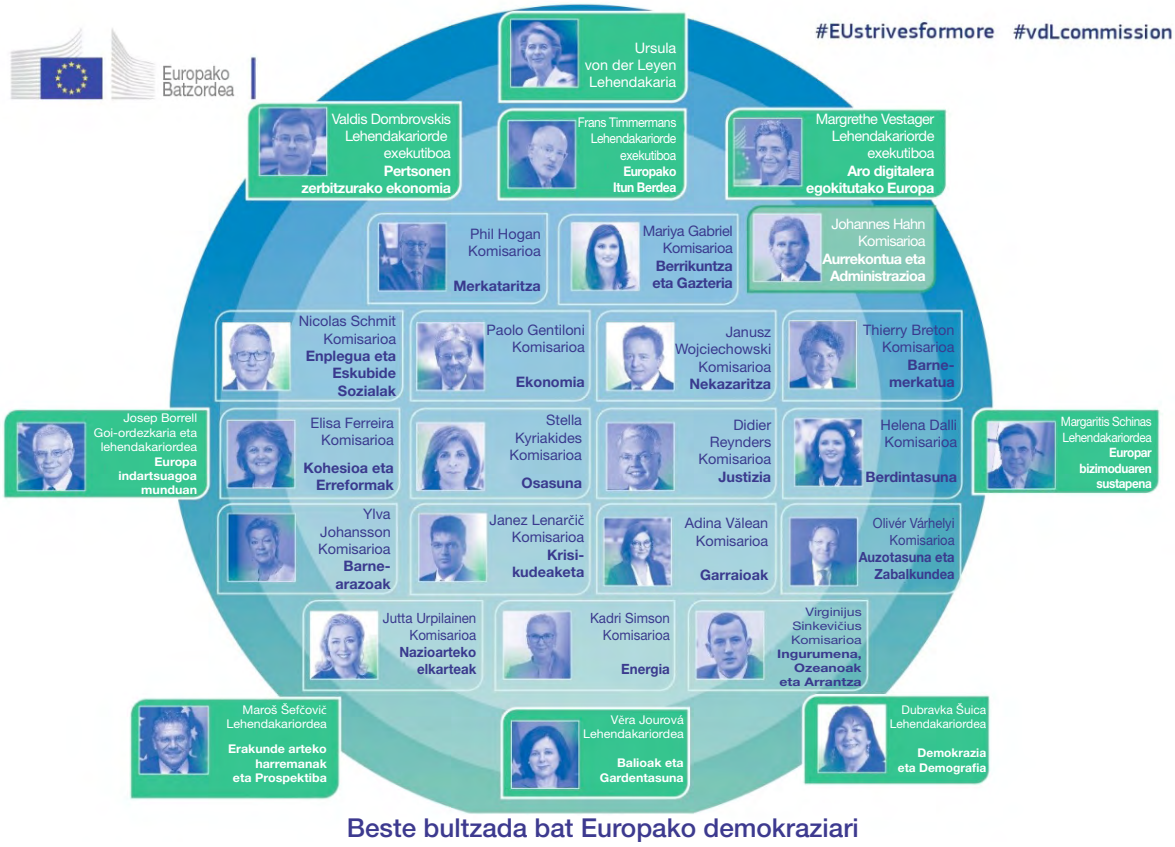
Azkenik, lehendakari berriak estatu kideetako gobernuekin kontsultak egiteari ekiten dio, komisariotarako gainerako hautagaiak proposatzeko. Haiei buruzko akordioa lortu ondoren, Kontseiluak hautagaien zerrenda taxutuko du, gehiengo kualifikatuz eta Batzordeko lehendakariarekin adosturik. Ondoren, Europako Parlamentuak proposaturiko pertsonak gonbidatuko ditu, zein bere parlamentu-batzordean ager dadin, hartu bide dituzten eskumenez aritzera. Agerraldi horien bidez, balioesten da, batetik, zer konpromiso-maila duten proposatutako kideek Europarekin, eta, bestetik, zer gaitasun duten. Europako Parlamentuak hautagairen bat baztertzen badu, egokia ez dela iritzirik —eta hori behin baino gehiagotan gertatu izan da— baztertutako hautagaiaren estatuak beste norbait proposatu beharko du. Azkenik, izendatu guztiek —goi-ordezkaria eta lehendakaria— Europako Parlamentuaren onespen-botoa beharko dute, eta emandako botoen gehiengoa eskuratu beharko dute. Bozketa gainditu ondoren, Kontseilu Europarrak izendatuko ditu ofizialki, gehiengo kualifikatuz.

Europako Batzordearen agintaldia bost urtekoa da, eta bat etortzen da Europako Parlamentuaren legealdiarekin; beraz, izendapenaren prozedura beti gertatzen da Europako hauteskundeen ondoren, parlamentua bera berritu eta gero.

Ondorio funtzionaletarako, Batzordea kide anitzeko organoa da. Astean behin elkartu ohi da Bruselan. Dagokion arloko komisarioak aurkeztuko du gai-zerrendako puntu bakoitza eta, dagokion eztabaidaren ondoren, Batzordeak proposamenak onetsi ditzake egungo 27 komi-

ISBN: 978-84-7777-732-8

sarioen arteko gutxienez 14ren aldeko botoarekin. Ondoren, egintza juridikoko proiektu bat bada, Kontseiluari eta Europako Parlamentuari igorriko zaie, horri buruzko erabaki bat har dezaten. Batzordeak aldaketak egin ditzake bi instituzioen erreakzioak ikusi ostean, eta berriro aurkeztuko luke proposamen egokitua, behin betiko onetsi dezaten.




**Europako Batzordea, 2019-2024**

*Iturria:* Europako Batzordea. Espainiako ordezkaritza. https://ec.europa.eu/spain/20191127_new-european-commission-ursula-von-der-leyen_es

Batzordeak Bruselan du egoitza, eta 24.000 funtzionario ditu gutxi gorabehera, administratzaileak, adituak, itzultzaileak, interpreteak eta idazkaritzako langileak kontuan hartuta. Luxenburgon ere baditu bulegoak, eta, horretaz gainera, ordezkaritzak ere bai EBko herrialde guztietan eta ordezkaritza ugari mundu zabaleko hiriburuetan.

Europako auzien betearazle eta kudeatzaile den aldetik, Batzordea da Parlamentuaren aurreko erantzule politiko. Hartara, Europako Parlamentuaren bilkura guztietan parte hartzen du bere ekimenak eta jardunak justifikatzeko eta azaltzeko, eta noiznahi erantzun behar die eurodiputatuek ahoz zein idatziz egin ditzaketen galderei. Era berean, Batzordeak Batasunaren jarduerei buruzko urteko txosten orokorra aurkeztu behar du Parlamentuan. Irailaren erdialdean, Europako Batzordeko lehendakaria Parlamentuaren osoko bilkuran agertzen da, hurrengo urterako lan-plana azaltzeko. Bi kasuetan, agerraldi horiek eta kontu-emateek eztabaida zabalak eragin ohi dituzte Europako Parlamentuan. Kontrol politikorako mekanismo gisa, Europako Parlamentuak zentsura-mozioa ere badu, iritziz gero Batzordeak zabarkeria astunez jardun duela. Baldin eta zentsura-mozioak aurrera egiten badu emandako botoen bi hereneko gehiengoz, eta gehiengo hori, aldi berean,

Europako Parlamentua osatzen duten diputatuen gehiengoa baldin bada, orduan, Batzordeko kideek beren karguak utzi beharko dituzte, guztiek batera, irregulartasuna edozein kideri egotzi zaiola ere (EBFT, 234. artikulua). Goi-ordezkariak ere dimisioa eman beharko luke Batzordeko lehendakariorde gisa, baina eutsi egingo lioke ASPBko Kontseiluko mandatari izateari.

### 4.2. Eginkizunak eta eskumenak: legegintza-ekimeneko eta betearazpeneko instituzioa

#### a) *Arau juridikoen proposamena egiten die Kontseiluari eta Parlamentuari*

Europako Batzordeak dauka legegintza-ekimenaren gaineko ia erabateko monopolioa. Horrenbestez, esan daiteke hura dela Europako legeria osoaren sorburua. EBren eskumen-esparruekin loturik egiten dira proposamenak, eta Batasunaren eta hango herritarren interes orokorrak islatu behar dituzte.

Proposamena Europako legegileari aurkeztu aurretik (Kontseiluari eta Parlamentuari, alegia), Batzordeak harreman ugari izaten ditu interes-taldeekin eta bi kontsulta-organorekin (Ekonomia eta Gizarte Komitea eta Eskualdeetako Lantaldea). Era berean, Europako Batzordeak kontsulta publikoak egiteko epe bat irekitzen du 2015az geroztik, Lege Hobeak Egiteko Agendaren barruan: edozein herritarrek edo entitatek, aditua izan edo ez, arau-proposamenei buruzko iritziak eman eta iradokizunak egin ditzake. Hartara, interesdunek aste batzuk izaten dituzte beren iritziak Batzordeari helarazteko, web-orrian eskuragarri dagoen formularioa erabiliz («Diga lo que piensa sobre las políticas de la UE» edo «Have your say», gaztelaniaz eta ingelesez, hurrenez hurren). Azkenik, Batzordeak estatuetako parlamentuei ere egiten die kontsulta, proposamena Europako legegileari igorri aurretik, baldin eta proposaturiko arau juridikoak EBren eta estatu kideen arteko eskumen-esparru partekatuan eragiten badu (konparazio batera, ingurumena, nekazaritza, barnemerkatua, eta abar). Eta, hala, estatu kideetako parlamentuek, alerta goiztiarreko prozeduraren bidez, eskumena dute kontrolatzeko Batzordearen proposamen juridikoak egokitzen direla subsidiariotasun- eta proportzionaltasun-printzipioetara (EBTren eta EBFTren 1. eta 2. protokolo atxikiak).

Aldez aurreko fase horiek guztiak gainditu ondoren, Europako Parlamentuari eta Kontseiluari helarazten zaie Batzordeak taxututako arau juridikoaren proposamena (erregelamendua, zuzentaraua...), baldin eta gai horrekin loturiko arauak bi instituziook legegintza-prozedura arruntaren bidez elkarrekin hartu beharrekoak badira —horixe da gaur egun prozedurarik ohikoena—. Jarraian, Kontseiluak eta Parlamentuak erabakia hartzen dute, prozedura horren faseak eta elkarrekin onesteko ezarritako gehiengoak aintzakotzat harturik (EBFT, 294. artikulua).

#### b) *EBren politikak betearazten ditu eta aurrekontua exekutatu*

Instituzio betearazle den aldetik eta aparatu administratibo eta tekniko mardula duenez, Batzordea arduratzen da Kontseiluak eta Parlamentuak EBko hainbat esparru eta politikatarako hartutako oinarrizko erabakiak eta legeria praktikan ipintzeaz (Nekazaritza Politika Bateratua, arrantza, energia, ingurumena, eskualde-garapena, eta abar). Horretarako, Kontseiluak eta Parlamentuak Batzordeari eskuordetu diezaiokete egintza juridiko jakin batzuk onesteko ahala, haiek aldez aurretik onetsitako legegintzako egintzaren batean funtsezkoak ez diren alderdi jakin batzuk osatzeko edo aldatzeko (EBFT, 290. artikulua). Halaber, aurreikusten da juridikoki lotesleak diren egintzak betearazteko eskumenak emateko aukera ere (EBFT, 291. artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

EBren eskumeneko zenbait alorretan —lehia askeko politikaren esparruan, kasu—, Batzordeak gaitasun juridiko propioa du, EBFTk esleitua. Esparru horretan, gainera, Batzordeak kontrol-botere berezia du, zeinak enpresa eta operadore ekonomikoen gain ere eragiten baitu (EBFT, 101.-106. artikuluak), bai eta estatu kideetako agintaritza publikoen gain ere (EBFT, 107.-109. artikuluak). Hori horrela, Batzordeak deuseztzat jo dezake enpresen artean hitzartutako akordio edo praktika bat, isunak ezartzea barne, irizten badio merkatuaren joko askea murrizten duela. Agintaritza publikoei dagokienez, Batzordeak eska diezaieke berreskura ditzatela EBFTko lehia askeko arauen kontrakotzat jotako edozein laguntza publiko.

Batzordea arduratzen da, halaber, Europako dirua kudeatzeaz eta EBren aurrekontuaren bidez Kontseiluak eta Parlamentuak onetsiriko aurrekontu-gastua exekutatzeaz ere. Estatu kideetako agintaritza eskudunek jasotzen dituzte Bruselako funtsak, EBren ekintza eta politika guztiak finantzatzeko. Batzordeari dagokio gainbegiratze-lana, eta Europako Kontuen Auzitegiak egingo du azken kontrola. Urtero, Europako Parlamentuak, «deskargu-erabaki» baten bidez, Batzordeak aurrekontua exekutatzean gauzatutako kudeaketa onesten du, Kontuen Auzitegiaren urteko txostena jasotakoan.

c) *Kontrolatzen du estatuek betetzen dituztela EBko kide gisa dituzten betebeharrak*

«Tratatuen zaindari»tzat hartzen da Batzordea. Batez ere estatu kideei zuzenduta gauzatzen da eginkizun hori, eta, horretarako, arauak ez betetzeagatiko errekurtsoa balia dezake Batzordeak EBren Justizia Auzitegian (EBFT, 260. artikulua). Alde horretatik, Batzordeari ohartarazten badiote, bai bere zerbitzuek, bai salaketa baten bidez, estatu batek ez-betetzeren bat egin duela —egitez edo ez-egitez—, lehendabiziko urratsa izango da estatu horretako agintaritzak ohartaraztea (zehazki, Bruselako Ordezkaritza Iraunkorra), eta, aldi berean, gonbita luzatuko die auziaren gaineko oharrak aurkez ditzaten. Estatuaren azalpenek ez badute asetzen Batzordea, eta azken horrek konbentziturik jarraitzen badu ez-betetzea izan dela, irizpen arrazoitu bat onetsiko du arau-haustea izan dela jasoz, eta epe bat ez ezik neurri zehatz batzuk ere proposatuko dizkio estatuari arau-haustea zuzentzeko. Epe hori igarotakoan, inputatutako estatuak Batzordeak adierazitako neurriak errespetatu gabe jarraitzen badu, Batzordeak errekurtsoa ipiniko du formalki Justizia Auzitegian, eta instantzia judizialak dena delako ez-betetze hori egiaztatu ahal izango du dagokion epaiaren bidez. Azkenik, estatuak ez badu epaia betetzen, Batzordeak isun bat ezartzea proposa dezake.

d) *EB ordezkatzen du nazioartean*

ASPBren alorrean izan ezik —estatuaren eskumen-esparrua den aldetik—, Batzordea da EBren ordezkari eta bozeramaile nazioartean. Hori horrela den aldetik, Batzordeak ordezkatzen du EB haren eskumeneko gaiak jorratzen diren hainbat aldetako foroetan (Merkataritzaren Mundu Erakundea, klima-aldaketari buruzko Nazio Batuen esparruko negoziazioak, G-20, eta abar).

Kontseiluaren aldez aurreko mandatuarekin, Batzordeak negoziatzen ditu nazioarteko akordioak hirugarren herrialdeetako ordezkariekin. Sarritan, estatu kideetako adituen komite baten laguntza izaten du Batzordeak; hori gertatzen da, konparazio batera, merkataritza-akordioen kasuan.

## 5. Europako Parlamentua: Europako herritarren ordezkaritza

Europako herritarrek zuzenean hautatzen dute Europako Parlamentua, eta Parlamentuak herritarrok ordezkatzen ditu Europaren eraikuntza politikoko prozesuan (EBT, 10.1 artikulua). Kontseiluarekin batera, legegintza- eta aurrekontu-funtzioa betetzen ditu, eta, horretaz gainera, kontrol politikorako ahalak ditu.

### 5.1. Europako hauteskundeak: legitimitate demokratiko zuzena duen instituzio bakarra

1979az geroztik, herritarrek sufragio unibertsalez hautaturiko ordezkariek osatzen dute Europako Parlamentua. Harrezkero, bost urtean behin izaten dira Europako hauteskundeak; azkenak, 2019ko maiatzean. EBko herritar guztiek dute botoa emateko eta hautagai gisa aurkezteko eskubidea, edozein estatu kidetan bizi direla ere (EBFT, 20. eta 22.2 artikuluak). Hori bai, estatu bakoitzak berea du hauteskunde-irizpideak eta -prozedurak aplikatzeko eskumena, Europako hauteskundeen deialdia egiterakoan. Hau da, gaur-gaurkoz ez dago hauteskunde-prozedura uniformerik, nahiz eta horrek eraginkortasun handiagoa emango liekeen hauteskunde-emaitzei. Ez da izaten Europako hautagairik ere, eta, beraz, herritarrek estatuetako edo eskualdeetako alderdi politikoek aurkezturiko hautagaiak aukeratzen dituzte. Nolanahi ere den, Europako Parlamentuak egungo 27 estatuz osaturiko EBko ia 446 milioi herritarren borondate demokratikoa adierazten du, eta haien interesak ordezkatzen ditu EBko gainerako instituzioekin izan beharreko elkarrizketan. Europako instituzioetatik, Parlamentuak bakarrik du legitimitate demokratiko zuzena.

Estatu bakoitzak duen pisu demografikoaren arabera zehazten da zenbat parlamentari hautatuko dituen Europako Parlamenturako. Edonola ere, gutxienez sei eurodiputatu dira, eta gehienez 96. 2019ko maiatzeko hauteskundeetan, 751 eurodiputatu aukeratu zituzten guztira. Hauteskunde horietan, Erresuma Batuak azken aldiz parte hartu zuen, 2020ko urtarrilaren 31n EBtik bere borondatez atera aurretik. EBtik irten ostean, 73 eserlekutatik 27 hainbat estatu kideren artean banatu zituzten, eta gainerako 46 eserlekuak erreserban geratu dira. Beraz, doikuntza horien ondoren, Europako Parlamentuak 705 kide ditu gaur egun.

Europako Parlamentuko kideek berek gehiengo osoz hautatzen dituzte lehendakaria eta lehendakariordeak; bi urte eta erdirako aukeratzen dira, luzatzeko aukerarekin. Kargu horiek osatzen dute Europako Parlamentuko Mahaia. Egungo lehendakaria David-Maria Sassoli italiarra da.

| Jarlekuen birbanaketa, Erresuma Batua atera ondoren | | | |
|---|---|---|---|
| Alemania | 96 | Hungaria | 21 |
| Austria | 18 + 1 | Irlanda | 11 + 2 |
| Belgika | 21 | Italia | 73 + 3 |
| Bulgaria | 17 | Letonia | 8 |
| Zipre | 6 | Lituania | 11 |
| Kroazia | 11 + 1 | Luxenburgo | 6 |
| Danimarka | 13 + 1 | Malta | 6 |
| | | Herbehereak | 26 + 3 |
| Eslovakia | 13 + 1 | Polonia | 51 + 1 |

ISBN: 978-84-7777-732-8

| | | | |
|---|---|---|---|
| Eslovenia | 8 | Portugal | 21 |
| Espainia | 54 + 5 | Txekiar Errepublika | 21 |
| Estonia | 6 + 1 | Errumania | 32 + 1 |
| Finlandia | 13 + 1 | Suedia | 20 + 1 |
| Frantzia | 74 + 5 | | |
| Grezia | 21 | **GUZTIRA** | **705** |

Parlamentua osatu ondoren, estatu bakoitzean hautaturiko kideak ez dira elkartzen bloke nazionalen pean eta ez dute hala lan egiten Parlamentuan, baizik eta Europako talde edo familia politikotan. Talde politiko bat eratzeko, gutxienez 25 eurodiputatu behar dira, eta ezin da osatu talde politiko bat nazionalitate bereko eurodiputatuekin. Talde batean sartu nahi ez duten kideak «ez-inskribatu»enean sartuko dira. Europako Parlamentuko talde politiko guztiek integrazio-prozesu europarrari buruzko ikuspuntu eta molde batzuk eta besteak ordezkatzen dituzte; hasi europazaleenetatik eta harik eta euroeszeptikoenetara arte.

Azken doikuntzen ondoren, zazpi talde politikok osatzen dute Europako Parlamentua 2020ko otsailaz geroztik.

| Talde politikoa | Kideak |
|---|---|
| Europako Alderdi Popularra | 187 |
| Sozialisten eta Demokraten Aliantza Aurrerakoia | 147 |
| Renew Europe | 98 |
| Berdeak/Aliantza Askea | 67 |
| Identitatea eta Demokrazia (ID) | 76 |
| Kontserbadore eta Erreformista Europarrak | 61 |
| Ezker Unitario Europarra/Europa Iparraldeko Ezker Berdea | 39 |

Ikuspuntu funtzionaletik begiratuta, eurodiputatuek batzorde espezializatuetan lan egiten dute (hogei bat dira orotara, eta bakoitza EBko arlo batean espezializatua dago), eta, haietan, Europako Batzordearen proposamenen gaineko aldez aurreko lanak egiten dituzte, ondoren osoko bilkuretara eramateko. «Txostengile» deituriko Batzordeko kide batek txosten bat prestatzen du, proposamenen abantailei eta eragozpenei buruzko balioespen bat eginez. Talde politikoek ere eztabaidatzen dituzte gaiok. Azkenik, osoko bilkuretan, Parlamentuak legedia aztertzen du eta zuzenean bozkatzen ditu izan daitezkeen zuzenketa-proposamenak, onetsi beharreko testu juridikoari buruzko behin betiko erabakia hartu aurretik.

Europako Parlamentuak hiru herrialdetako hiriburuetan jarduten du: Bruselan (Belgika), Estrasburgon (Frantzia) eta Luxenburgon. Administrazio-bulegoak eta Idazkaritza Nagusia Luxenburgon daude. Osoko bilkurak Estrasburgon (hamabi osoko bilkura, lau egunekoak) eta Bruselan (sei bilkura, bi egunekoak) egiten dira. Batzordeak, aldiz, Bruselan egiten ditu bilerak.

### 5.2. Eginkizunak eta eskumenak: legegilekidea, aurrekontu-agintaritza eta kontrol politikorako organoa

#### a) *Kontseiluarekin batera, EBren arauak onesten ditu*

Lisboako Tratatuan aurreikusitako aldaketak 2009an indarrean jarri ondoren, «legegintza-prozedura arrunta» bilakatu da EBko legedia onesteko modurik ohikoena. Prozedura horrek Kontseiluaren maila berean jartzen du Parlamentua. Asko dira prozedura horri loturiko esparruak (herritarrak; askatasun-, segurtasun- eta justizia-esparrua; garraioa; enplegua; ingurumena; garapenerako lankidetza; eta abar).

Parlamentuak eta Kontseiluak ondoz ondoko bi irakurraldi egiten dituzte Europako Batzordeak helarazitako arau-proposamenari buruz, eta halaxe garatzen da legegintza-prozedura arrunta. Tratatuak instituzio bakoitzarentzat ezartzen dituen gehiengoek akordio bat lortuz gero, behin betiko onesten da egintza juridikoa, eta bi instituzioetako lehendakariek sinatzen dute. Bi irakurraldiek porrot eginez gero, Adiskidetze Komite batek esku hartzen du, zeina Kontseiluko eta Parlamentuko ordezkariek osatzen baitute erdi bana. Komite horretan akordio bat lortutakoan, Parlamentura eta Kontseilura bueltatzen dute testua, behin betiko onets dezaten (EBFT, 294. artikulua).

Legegintza-prozedura berezia da Kontseiluaren eta Parlamentuaren arteko beste elkarrizketa-sistema bat; izan ere, bi instituzioek ez dute berdintasunez jokatzen, eta ez dute batera hartzen azken egintza juridikoa. Kasu horretan, hala Kontseiluak nola Parlamentuak azken egintza juridikoa baino ez dute onesten, beste instituzioaren parte-hartzeren batekin (eskuarki, aldez aurreko onespenarekin). Tratatuetan aurreikusitako kasuen artean, gehiago dira Kontseiluak legegintza-prozedura bereziaren bidez erabakitakoak. Kasu horietan, Kontseiluak, azken egintza juridikoa onetsi aurretik, Europako Parlamentuaren aldez aurreko onespena eskatu behar du. Konparazio batera, hirugarren herrialdeekin nazioarteko zenbait akordio behin betiko lotu aurretik (EBFT, 218.6a artikulua: elkartzeko akordioak, aurrekontu-ondorio garrantzitsuak dituzten akordioak...), tratatuetan berariaz jasota ez dauden ekintza eta politika berriak txertatzekoak (EBFT, 352.1 artikulua), Europako Fiskaltza sortzekoa (EBFT, 86. artikulua) edo Urte Anitzeko Finantza Esparrua onestekoa (EBFT, 312. artikulua), besteak beste.

Europako Parlamentuak ere onets ditzake arau juridikoak bakarrik jardunez, Kontseiluaren parte-hartzeren batekin (normalean, onespena), eta, kasu honetan ere, legegintza berezitzat jotzen den prozedura baten bidez. Dena dela, EBFTk horri buruz aurreikusitako kasuak askoz gutxiago dira Kontseilurako ezarritakoak baino. Badira hainbat legegintzako egintza, Parlamentuak Kontseiluaren aldez aurreko onespenarekin hartuak, hala nola Eurodiputatuen Estatutua (EBFT, 223.2 artikulua) edo Europako Arartekoaren Estatutua (EBFT, 228. artikulua).

Azkenik, tratatuen ondoz ondoko erreformek murriztu egin badituzte ere, Kontseiluak hainbat kasutan erabakitzen du Parlamentuari kontsulta soilik egitea. Halakoetan, ez da loteslea izaten Parlamentuaren irizpena edo iritzia. Horren adibide dira, esaterako, legedien harmonizazioa (EBFT, 115. artikulua), lankidetza judizial zibila (EBFT, 81.3 artikulua) edo Kontuen Auzitegiko kideen izendapena (EBFT, 286.2 artikulua).

#### b) *EBren aurrekontua onesten du*

Europako Parlamentuak Kontseiluarekin partekatzen du EBren aurrekontua onesteko erantzukizuna, Europako Batzordeak proiektua helarazi ondoren. Parlamentuak aztertu eta eztabaidatu egiten du ondoz ondoko bi irakurralditan, baita Kontseiluak ere (EBFT, 314. artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Prozedura positiboki amaitu ondoren, Parlamentuko lehendakariak behin betiko onesten du eta, azkenik, EBko Aldizkari Ofizialean (EBAO) argitaratzen da.

Aldiz, bi aurrekontu-agintaritzen arteko desadostasunak direla-eta, EBk aurrekontuak onetsi gabe ekingo balio urteari, aldi baterako hamabirenen araubidea jarriko litzateke martxan; izen hori du, hain zuzen ere, EBk aurreko ekitaldian gastatutakoaren hamabirena soilik gastatu ahalko duelako, harik eta dagokion urteko aurrekontua onetsi arte (EBFT, 315. artikulua).

Urteko aurrekontua onetsi ondoren, Aurrekontua Kontrolatzeko Batzorde Parlamentarioa arduratzen da gastuaren exekuzioa gainbegiratzeaz; Europako Batzordeak exekutatzen du gastua, hura baita kudeaketaz eta exekuzioaz arduratzen den instituzioa. Parlamentuak urtero-urtero aztertzen du Batzordearen finantza-kudeaketa onesten duen ala ez; onetsiz gero, «deskargu-erabakia» hartzen du.

c) *Beste instituzio batzuk kontrolatzen ditu politikoki*

Funtzio hori bereziki Batzordearen gainean proiektatzen da, eta hainbat bide eta forma erabiliz betetzen. Lehenik eta behin, Europako Batzordea berritzen denean, Europako Parlamentuaren onespen-botoaren mende ipintzen dira lehendakari-kargurako hautagaia, gobernuek proposatutako gainerako hautagaiak eta, Lisboako Tratatua indarrean jarri zenetik, EBko Atzerriari eta Segurtasunari buruzko Politika Bateratuko goi-ordezkaria ere bai.

Era berean, bost urteko agintaldian, Batzordea etengabe egoten da Parlamentuari kontu ematearen eta haren kontrol politikoaren mende, eta, Batzordearen kudeaketa arduragabetzat jotzen bada, zentsura-mozio bat onets dezake Parlamentuak, Batzorde osoaren dimisio kolektiboa eskatuz (EBFT, 234. artikulua).

Parlamentuak, halaber, Batzordeak agintaritza betearazle gisa gauzatzen duen jarduera kontrolatzen du, urtero egiten dituen eta aurkezten dizkion txostenen bidez (adibidez, EBren jarduerari buruzko txosten orokorra, lehia askearen politikari buruzkoa, finantza-txostenak, eta abar). Gainera, eurodiputatuek noiznahi egin ahal izango dizkiote galderak Batzordeari, ahoz zein idatziz, eta komisarioak beharturik egongo dira erantzutera.

Azkenik, Batzordearen kontrolari dagokionez, parlamentukideen gehiengoaren erabakiz, Parlamentuak Batzordeari eska diezaioke legegintza-proposamenak aurkez ditzala edozein gairi buruz, tratatuak aplikatzeko EBren egintza bat behar dela uste badu. Batzordeak erabakitzen badu ez aurkeztea proposamenik, arrazoitu egin beharko du, eta arrazoiak Europako Parlamentuari jakinarazi beharko dizkio (EBFT, 225. artikulua).

Kontrol politikorako dituen ahalen esparruan, Parlamentuak Kontseiluaren jarduerak ere gainbegiratzen ditu, galderak eginez edo informazioa bilduz. Kontseiluko lehendakaria Parlamentuaren osoko bilkuretara joaten da eta eztabaida garrantzitsuetan parte hartzen du, eta horrek erraztu egiten du instituzioen arteko elkarrizketa.

Europako Parlamentuak badu beste kontrol-mekanismo bat ere: ikerketarako aldi baterako batzordeak eratzea, Batasuneko Zuzenbidea aplikatzean egindako arau-hausteen edo administrazio kaskarren alegazioak aztertzeko (EBFT, 226. artikulua). Aldi baterako batzordeon helburua txosten bat prestatzea izaten da, ondoren Parlamentuaren osoko bilkurari aurkezteko. Azken horrek erabakiko du publiko egiten den ala ez.

Parlamentuak, halaber, kontrol demokratikoa egin dezake herritarrek (pertsona fisiko eta juridikoek) eskaera-batzordeari helarazten dizkioten eskaerak aztertuz, baldin eta gai horiek Europarentzat garrantzitsuak badira eta haren interesen esparruari eragiten badiote (EBFT,

24.2 eta 227. artikuluak). Eskaera izapidetzeko onartuz gero, batzorde parlamentarioak aztertu egingo du, eta Europako Batzordeari beharrezko diren informazio edo dokumentuak eskatu ahal izango dizkio, bai eta arau-erreforma egokiak proposatu ere. Azkenik, eskaera-batzordeak hartutako erabakiaren berri emango dio interesdunari.

Era berean, 1993az geroztik, Europako Parlamentuak Europako Arartekoa (*ombudsman*a) izendatzen du bost urterako, eta kargu hori berritu egin daiteke. Estatu kide askotako instituzioetan egiten dutenaren antzera, Europako *ombudsman*ak edozein europarrek (pertsona fisikoa zein juridikoa) EBko instituzio eta organoen kudeaketa edo administrazio kaskarri buruz egindako erreklamazioak jasotzen ditu, salbu eta Justizia Auzitegiak bere eginkizun jurisdikzionalean gauzatutako kudeaketari edo administrazioari buruzkoak (EBFT, 24.3 eta 228. artikuluak). Beharrezko diren ikerketak egin ondoren, Europako Arartekoak txosten bat egingo du, zabarkeriaz jokatu ote den egiaztatzeko. Ondoren, instituzio edo organo inputatuari helaraziko dio, dagozkion ondorioak atera ditzan. Europako Arartekoak urtero aurkeztuko dio Europako Parlamentuari jasotako kexa kopuruaren eta ikerketen emaitzen gaineko txostena.

## 6. Europar Batasuneko Justizia Auzitegia: legezkotasunaren kontrola

EBko Justizia Auzitegia arduratzen da Europako legeria egokiro interpretatzen eta aplikatzen dela bermatzeaz. Huraxe da EBko botere judiziala (EBT, 19. artikulua).

### 6.1. Hautaketa eta osaera: estatu kideek eta EBko instituzioek nahitaez bete beharreko ebazpenak ematen dituen instituzio independentea

2016 eta 2019 bitartean barne-antolaketan egindako azken doikuntzen ondoren, bi instantziak osatzen dute Justizia Auzitegia, instituzio bakarra izan arren:

— goiko instantzia, Justizia Auzitegia deitzen dena;
— bitarteko instantzia, Auzitegi Orokorra deitua —aurretik, Lehen Auzialdiko Auzitegi deitzen zen—. 2016ko irailaren 1az geroztik, gainera, Auzitegi Orokorrak Funtzio Publikoko Auzitegia ere xurgatu du (2004an sortu zen azken hori, eta Europako funtzionarioen eta EBko organismoen arteko lan-gatazkez arduratzen zen).

Bi instantziek beren eginkizunak betetzeko pentsatutako egitura jurisdikzional eta administratiboa dute. Luxenburgon du egoitza.

#### a) *Justizia Auzitegia: osaera eta antolaketa jurisdikzionala*

Estatu kide bakoitzak epaile bat izendatzen du Justizia Auzitegirako, Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren jardunean ordenamendu juridiko nazional guztien ordezkaritza bermatze aldera. Halaber, Auzitegiak hamaika abokatu orokor ditu.

Batasuneko estatuetako gobernuek izendatuko dituzte Justizia Auzitegiko epaileak eta abokatu nagusiak, funtzio desberdinak badituzte ere, gobernu guztiak ados jarrita; hori horrela, «independentziaren berme osoa eskaintzen duten eta, bakoitzak bere herrialdean, jurisdikzioko eginkizunik gorenak betetzeko eskatutako baldintzak betetzen dituzten edo gaitasun frogatua duten legelarien artean aukeratuko dira» (EBFT, 253. artikulua). Proposamenak egin ondoren, batzorde independente batek hautagaien egokitasunari buruzko irizpena emango du, izendapena egin aurretik. Batzorde hori Justizia Auzitegiko eta Auzitegi Orokorreko kide ohien, estatuetako goi-mailako jurisdikzio-organoetako kideen eta gaitasun ezaguna duten legelarien artean hautatutako pertsona

ISBN: 978-84-7777-732-8

itzaltsuek osatuko dute, eta horietako bat Europako Parlamentuak proposatua izango da (EBFT, 245. artikulua).

Epaileek eta abokatu nagusiek sei urteko agintaldia izango dute, eta agintaldiok inolako mugarik gabe berritu ahal izango dira, baina berritze partzialak ezarriko dira hiru urtetik behin. Epaileek beren artean aukeratzen dute lehendakaria, isilpeko bozketa bidez eta gehiengoz.

Abokatu nagusiek Justizia Auzitegiaren aurrean izapidetutako prozedura guztietan esku hartzen dute (abokatu nagusi bat prozedurako). Haien eginkizuna izango da zuzenbideko arazo berriek sortzen dituzten gaien gaineko ondorio arrazoituak aurkeztea, inpartzialtasunez eta independentziaz aurkeztu ere. Justizia Auzitegia ez dago lotuta abokatu nagusiaren ondorioetara, ez eta haietan garatutako arrazoietara ere, eta haietatik aldendu ahal izango da epaia idazterakoan.

Justizia Auzitegiko kide gisa, epaileek eta abokatu nagusiek ezin dute hartu beste funtzio publikorik, ezta jarduera profesionalik egin ere, ordainduak izan ala ez. Gainera, Luxenburgon bizi behar dute.

Funtzionaltasun- eta antolaketa-ondoreetarako, Justizia Auzitegiaren jurisdikzio-jarduera hiru edo bost epaileko saletan mamitzen da, edo Sala Nagusian (15 epailez osatuta eta Justizia Auzitegiko lehendakaria bera buru dela), edo, salbuespen gisa, osoko bilkuran.

Azkenik, idazkari bat arduratuko da administrazio- eta finantza-kudeaketaz, bai eta artxiboez eta mota guztietako komunikazio prozesalez ere. Justizia Auzitegiko kideek izendatuko dute sei urterako idazkari hori, eta kargua berritu ahal izango da.

b) *Auzitegi Orokorra: osaera eta funtzionamendua*

EBFTren 254. artikuluaren arabera, EBko Justizia Auzitegiaren Estatutuak finkatzen du Auzitegi Orokorreko epaileen kopurua. 2015etik hona hainbat aldaketa egin ondoren, Auzitegi Orokorrak bi epaile ditu estatu kide bakoitzeko 2019ko irailaren 1etik, hau da, guztira 54 epaile 27 estatuko Batasunean. Goragoko instantziak ez bezala, Auzitegi Orokorrak ez du abokatu nagusirik. Nolanahi ere den, aurreikusita dago epaileek abokatu nagusiaren funtzioa bete ahal izatea, ondorio arrazoituak aurkeztuz. Kasu horretan, abokatu nagusiaren egitekoa duen kideak ezin du epaile gisa esku hartu kasu berean. Abokatu nagusiaren izendapen hori Auzitegi Orokorrak osoko bilkuran eta saletan izapidetutako gaietan jarduten duenean egin daiteke, baldin eta salek beharrezkotzat jotzen badute arazo juridikoen konplexutasunak direla eta.

Auzitegi Orokorreko epaileak hautatzeko eta izendatzeko prozedura eta Justizia Auzitegiko epaileak hautatzeko eta izendatzeko berbera da, eta haien agintaldia ere sei urtekoa da, hiru urteko epeez berritzeko aukera dagoela. Era berean, Auzitegi Orokorreko kideek beren artean aukeratzen dute lehendakaria hiru urterako. Epe hori igarotakoan, berritu egin daiteke kargua. Idazkaria ere aukeratzen dute, eta Justizia Auzitegiko idazkariarenaren antzekoak dira haren agintaldia eta eginkizunak.

Auzitegi Orokorrak eskumena du errekurtso jakin batzuez arduratzeko, hala nola pertsona fisiko eta juridikoek jarritako deuseztatzeko eta abstenitzeko errekurtsoez, kalte-galerak erreklamatzeko errekurtsoez edo EBko Justizia Auzitegiaren Estatutuak zehaztutako gai zehatzetan jurisdikzio nazionalek sortutako epaitu aurreko arazoez. Bitarteko instantzia gisa, kasazio-errekurtsoa aurkez daiteke haren ebazpenen aurka Justizia Auzitegian. Kasazio-errekurtsoa ezetsiz gero, irmo bihurtuko da Auzitegi Orokorraren ebazpena. Baiesten bada, berriz, Justi-

zia Auzitegiak Auzitegi Orokorraren ebazpena deuseztatu eta auzia behin betiko ebatziko du, edo, bestela, Auzitegi Orokorrari itzuliko dio, hark behin betiko ebatz dezan, Justizia Auzitegiak berak hautemandako zuzenbideko arazoen arabera.

### 6.2. Errekurtso eta prozedura nagusiak: estatu kideen betetzeak, instituzioen jardunaren legezkotasuna eta jurisdikzio nazionalekiko lankidetza kontrolatzea

Hauek dira EBko Justizia Auzitegiaren bi instantzien aurrean bideratutako errekurtso nagusiak, zein bere prozedura-arauen arabera:

#### a) *Estatu kideen ez-betetzeek eragindako errekurtsoa*

Justizia Auzitegia instantzia nagusia den aldetik, hari dagokio, esklusiboki, mota horretako errekurtsoez arduratzea eta errekurtso horiek izapidetzea. Errekurtso horren helburua da estatuek EBko kide gisa dauzkaten betebeharrak betetzen dituztela kontrolatzea. Estatuak dira, agintaritza eskudunen bidez, EBko arauak beren lurraldeetan aplikatzearen erantzule nagusi, eta, beraz, logikoa da EBFTk mekanismo bat aurreikustea, estatuek beren betebeharrak betetzen dituztela zuzenean kontrolatzeko.

Europako Batzordea da demandatzailea, baina estatu batek ere jar dezake demanda beste baten aurka betebeharrak ez betetzeagatik. Errekurtsoaren lehen fasea administrazioarekiko auzien aurrekoa da. Fase horretan, estatuak, Batzordeak ohartarazi ondoren, oharrak aurkezten ditu, eta, horren ostean, Batzordeak irizpen arrazoitua eman dezake, estatuari epe bat eta ez-betetzea zuzentzeko hartu behar dituen neurriak adieraziz. Epe hori igarotakoan, estatu horrek ez baditu hartu Batzordearen irizpenean ezarritako neurriak, Batzordeak errekurtsoa ipin diezaioke EBko Justizia Auzitegian. Dagokion azterketa egin ondoren, Auzitegiak arau-hausteren bat egon dela egiaztatzen badu, estatuak hura zuzentzeko neurriak hartu beharko ditu adierazitako epean. Hala egin ezean, isuna jaso dezake, Europako Batzordeak proposatuta eta Auzitegiak ezarrita (EBFT, 258-260 artikuluak).

#### b) *Deuseztatzeko errekurtsoa eta instituzioen ez-egitearen aurkako errekurtsoa*

Tratatuetako xedapenen aurka doazela iritzitako instituzioen (Kontseilua, Batzordea, Europako Parlamentua eta Europako Banku Zentrala) egiteen edo ez-egiteen aurka ipiniko dira, hurrenez hurren. Estatu kideak, Europako Parlamentua, Europako Batzordea eta Kontseilua errekurtso-jartzaile pribilegiatuak dira errekurtso hauetan; hots, oro har ipin ditzakete, nahiz eta zuzenean jasan ez egitearen edo ez-egitearen ondorioak.

Partikularrek ere balia ditzakete errekurtsook (bai pertsona fisikoek, bai juridikoek), mugatuago izanik ere, baldin eta legez kontrakotzat jotako egintza juridiko baten hartzaile zuzenak badira, edo instituzioren baten aldetik tratatuen aurkako ez-egiteren baten xede badira.

Auzitegiak demandak baietsiz gero, deusez joko da aurkaratutako egintza, edo, bestela, legez kanpokotzat joko du instituzio bati edo hainbati egotziriko ez-egitea (EBFT, 263.-265. artikuluak).

#### c) *Epaiketa aurreko eragorketa: jurisdikzio nazionalekiko interakzio-mekanismoa*

Epaileen artean gauzatzen da. Prozedura horri esker, estatu kide bateko jurisdikzioak —Europako gatazka batez arduratzen ari denean eta, horretarako, EBren arauak baliatzen dituenean— Justizia Auzitegiari kontsultatu (eragorri) ahal dio aplikatu beharreko europar arauari buruzko interpretazioaren edo baliozkotasunaren inguruko edozein zalantza. Epaiketa aurreko eragorpen-prozedura intzidentetzat hartzen da barne-errekurtsoa izapidetzearen ikuspuntutik,

ISBN: 978-84-7777-732-8

eta, hala, gerarazi egiten du haren jarraitasuna Luxenburgoko Auzitegiak ebazten duen arte. Prozedura horren barruan emandako epaiak, estatuetako auzitegien eta EBren Justizia Auzitegiaren arteko egiazko lankidetzaren adierazgarri, barne-auziaren konponbidea epaitzen du aurrez, hau da, estatuko auzitegiak nola ebatzi behar duen ezartzen du (EBFT, 267. artikulua).

d) *Kalte-galerak konpontzeko errekurtsoa*

Haren azken helburua da ordaina ematea EBren zerbitzurako organo edo agente baten jardun edo ez-egite zabar eta zurituezin baten ondorioz eragindako kalteak eta galerak jasan dituen edozein pertsona fisiko edo juridikori, betiere behar bezala frogatuta badaude kalte-galerok (EBFT, 268. artikulua). EBFTren 340. artikuluan jasotako EBren kontratuz kanpoko erantzukizuneko kasuak dira. Xedapen horren arabera: «Kontratuz kanpoko erantzukizunari dagokionez, Batasunak bere instituzioek edo bere agenteek beren eginkizunak betetzean sortutako kalteak konpondu beharko ditu, estatu kideetako zuzenbideetan komunak diren printzipio orokorrekin bat etorriz».

Edozein pertsona fisiko edo juridikori dagokio demandatzaile-gaitasuna, bai eta interes legitimoa duten estatu kideei ere, hau da, kaltea jasan duten estatu kideei. EB izango da demandatua, oro har, baina EBko Justizia Auzitegiak ezarri du beharrezkoa dela demandatzaileak kaltea egozten zaion instituzio edo organoaren aurka zuzentzea bere ekintza.

## II. EUROPAR BATASUNAREN EGINTZA JURIDIKOAK: ERREGELAMENDUAK ETA ZUZENTARAUAK

### 1. Sarrera: EBko Zuzenbide Eratorria

«Zuzenbide Eratorri» esaten zaio EBko instituzioek tratatuen eremu materialak garatzeko eta haien helburuak lortzeko onetsitako arau juridikoen multzoari. Tratatuetatik eratorria da zuzenbide hori, eta jatorri eta izaera instituzionala du. Arau instituzional horiei «Europar Batasunaren egintza juridiko» ere esaten zaie, instituzioen araugintzatik abiatuak baitira.

Estatu kideek EBko tratatuak berrestean egindako araugintza-eskumenen transferentzia hartzen da EBko arauak ekoizteko sistema instituzionalaren legitimitatetzat. Horregatik, EBren egintza juridikoak formalki eta berehala integratzen dira estatu kideen zuzenbide nazionalean, EBren Aldizkari Ofizialean (EBAO) argitaratze hutsarekin, aldez aurretik berretsi beharrik gabe.

Europako Batzordeak, Parlamentuak eta Kontseiluak onesten dituzte egintza horiek, eta elkarrekin jarduten dute legegintza-prozedura arruntaren bidez, edo bereizita, bestela. Beste instituzio batzuek ere onets ditzakete egintza juridiko batzuk tratatuek espresuki aurreikusitako kasuetan, esaterako, Kontseilu Europarrak, baina baita Europako Banku Zentralak ere, Ekonomia eta Diru Batasunaren esparru espezifikoan.

Estatu kideek, agintaritza eskudunen bidez eta autonomia instituzionalaren eta prozedurazkoaren printzipioaren arabera, barne-aplikazioa eta -eraginkortasuna bermatzeko ardura dute.

Oro har, EBFTren 288. artikuluan daude aurreikusita tratatuak garatzeko egintza juridikoak:

«Batasunaren eskumenak baliatzeko, instituzioek erregelamenduak, zuzentarauak, erabakiak, gomendioak eta irizpenak onetsiko dituzte».

Erregelamenduak, zuzentarauak eta erabakiak egintza juridiko lotesleak dira, eta EBAOren L atalean («Legeria») argitaratzen dira. Gomendioak eta irizpenak ez dira lotesleak; beraz, EBAOren C atalean («Komunikazioa») argitaratzen dira.

Ikasgai honetan, erregelamenduez eta zuzentarauez jardungo dugu.

## 2. Erregelamenduen eta zuzentarauen alderdi orokorrak

### a) *Tipologia, onespen-prozedura instituzionalaren arabera*

Lisboako Tratatuak txertaturiko aldaketak indarrean jarri zirenetik, egintza juridiko lotesleek hainbat kategoria dituzte, onesteko baliatzen den prozeduraren arabera, eta tratatuetako xedapen espezifikoen bidez zehaztuko da prozedura hori.

Zehazkiago, egintza juridiko lotesleak, hala nola erregelamenduak eta zuzentarauak (baita erabakiak ere) legegintzakoak, eskuordetuak eta betearaztekoak izan daitezke.

Erregelamendua edo zuzentaraua legegintzako egintza izango da, baldin eta legegintza-prozedura baten bidez onesten bada, dela legegintza-prozedura arruntaren bidez (Europako Parlamentuak eta Kontseiluak batera jardunez, EBFTren 294. artikuluan jasoriko prozeduraren arabera), dela legegintza-prozedura berezi baten bidez (Kontseiluak edo Parlamentuak bakarrik onesten dutenean behin betiko egintza juridikoa, beste instituzioaren parte-hartzeren batekin). Horrela onetsitako legegintzako egintza gisa, erregelamenduak eta zuzentarauak EBAOren L ataleko «I. Legegintzako egintzak» apartatuan argitaratzen dira.

Erregelamendua edo zuzentaraua legegintzakotzat jotzen ez den prozedura baten bidez onesten bada (EBFTren 103 artikuluaren arabera, Kontseiluak lehia askearen arloko erregelamenduak edo zuzentarauak onetsi ahal izango ditu Europako Parlamentuak irizpena eman ondoren), ez dira izango legegintzako egintza, eta EBAOren L ataleko «II. Legez besteko egintzak» apartatuan jasoko dira.

Identifikazio formala da hori, erregelamenduak eta zuzentarauak, legegintzakoak izan edo ez, juridikoki lotesleak baitira, zein bere irismen eta ondorio juridikoekin. Jarraian aztertuko ditugu.

Erregelamenduak eta zuzentarauak ere eskuordetu daitezke, eta halaxe identifikatuko dira («erregelamendu eskuordetuak», «zuzentarau eskuordetuak») EBAOko L atalean argitaratzean («II. Legegintzakoak ez diren egintzak» apartatua). Batzordeak bakarrik eskuordetu dezakeenez botere arauemailea Parlamentuaren eta Kontseiluaren legegintzako egintza baten bidez, erregelamendu eta zuzentarau eskuordetuak Europako Batzordearen egintza izango dira beti. Arau eskuordetuak direnez, hierarkian aurretiazko legegintzako egintzaren mende egongo dira, eta egintza horrek zehaztuko ditu eskuordetzaren alderdiak, edukia eta irismena.

Azkenik, erregelamenduak eta zuzentarauak betearazteko egintza ere izan daitezke, eta hala identifikatzen dira («betearazteko erregelamendu», «betearazteko zuzentarau»), «II. Legegintzakoak ez diren egintzak» apartatuan argitaratzen direnean. Eskuarki, Batzordeak onesten ditu egintza horiek, eta, kasu jakin batzuetan, baita Kontseiluak ere (gobernantza ekonomikoaren arloan edo barne-mugetan kontrolak berrezartzearen arloan). EBFTren 291. artikuluaren arabera, «juridikoki loteslea den Batasunaren egintza bat aplikatzeko baldintza uniformeak» ezarri behar direnean hartzen dira betearazteko egintza horiek. Beraz, betea-

ISBN: 978-84-7777-732-8

razteko egintzak ere hierarkikoki egintza juridikoen mende daude; haien aplikazio-modalitateak zehazten dituzte, eta ezin dute aldatu haien edukia edo irismena.

b) *Argitaratzea, jakinaraztea eta arrazoitzea*

Arestian zehaztu bezala, EBAOren L atalean argitaratzen dira erregelamenduak eta zuzentarauak, egintza juridiko lotesle diren aldetik eta edozein izanik ere onesteko prozedura. Legegintzako egintzak badira, «I. Legegintzako egintzak» apartatuan sartuko dira. Ez badira onetsi legegintza-prozedura baten bidez, edo eskuordetutako edo betearazteko erregelamenduak eta zuzentarauak badira, «II. Legegintzakoak ez diren egintzak» apartatuan argitaratuko dira.

Egintza juridiko lotesleak EBAOren L atalean argitaratzea funtsezko betekizun formala da estatu kideetako barne-zuzenbidean eskatu ahal izateko. Gainera, egintza lotesle guztiak EBko 24 hizkuntza ofizialetan argitaratzen dira aldi berean, eta, horregatik, berehala txertatzen dira estatu kide bakoitzaren ordenamendu juridikoan. Argitaratu ondoren, erregelamenduak eta zuzentarauak beren izaerari dagozkion datan eta baldintzetan jarriko dira indarrean.

Zuzentarauen hartzaileak estatu kide guztiak ez direnean, EBAOren L atalean argitaratzeaz gainera, xede-estatuari edo -estatuei ere jakinarazi behar zaizkie. Jakinarazpena estatu kidearen hizkuntzan bertan egiten da, eta, normalean, estatu horrek Bruselan duen Ordezkaritza Iraunkorraren bidez bideratzen. Argitaratzen den zuzentarauaren hartzailea estatu kide bat edo batzuk soilik direnean eta ez bazaie jakinarazten, estatu horiei ez zaie eskatuko zuzentaraua bete dezaten, funtsezko forma-akatsa gertatu delako.

Egintza lotesle diren heinean, arrazoitu egin behar dira erregelamenduak eta zuzentarauak. Funtsezko betekizun formala da, EBFTren 296. artikuluak ezartzen duenaren arabera. Arrazoitzerik izan ezean edo arrazoitze hori ez denean nahikoa, EBko Justizia Auzitegiak deuseztatzeko errekurtso bat ipin diezaioke funtsezko forma-akatsagatik.

Arrazoitzeko paragrafoak testu artikulatuaren aurretik egoten dira, eta normalean hiru erreferentzia mota izaten dituzte. Hasteko eta behin, egintza onesteko oinarri juridikoak, hau da, EBri gai hori arautzeko eskumena ematen dioten tratatuko artikuluak. Normalean, arrazoitzeko lehen paragrafo horietan, formula hau erabiltzen da: «Ikusirik EBTren/EBFTren halako artikuluak...». Bigarrenik, arrazoitzean aldez aurretik jasotako proposamenak eta irizpenak ere aipatzen dira (Ekonomia eta Gizarte Komitearena, Eskualdeetako Lantaldearena, Europako Parlamentuarena). Azkenik, arrazoitzeko paragrafoek egintza juridikoa onesteko interesa eta egokitasuna aipatzen dituzte. Eskumen partekatuaren esparruetan, arrazoitzeak justifikatu behar du egintza subsidiariotasun- eta proportzionaltasun-printzipioetara egokitzen dela, hau da, justifikatu behar du EBren egintza juridikoak arau nazionalei dagokienez duen balio erantsia, bai eta hori lortzeko behar-beharrezkoa den arau-irismena ere.

## 3. Erregelamendua: funtsari buruzko xedapena, zuzenbide nazionalean zuzenean aplikatzekoa

Araugintzan indar handiena duen egintza instituzionala da. Normalean, eskumen esklusiboko esparru materialetan onesten da erregelamendua (merkataritza-politika, lehia askeko politika, aduana-batasuna, eta abar), bai eta EBren eta estatu kideen arteko eskumen partekatuko arloetako alderdi franko arautzeko ere. Auzi baten gaineko erregelamenduak izateak erakusten du estatu kideek botere arauemaile handia eman diotela EBri tratatuen bidez (batez ere, EBFTren bidez).

Erregelamenduaren eta zuzentarauaren artean ez dago hierarkia-harremanik. Instituzioek egintza bat edo bestea onestea, lehenik eta behin, esku hartzen duten tratatuko artikuluak berariaz aurreikusten duen tresna juridikoaren mende dago, eta, kasu guztietan ere, EBk gai horretan duen eskumenaren irismenaren mende. Zuzentaraua, eskuarki, eskumen partekatuko esparruetan erabiltzen den teknika juridikoa da.

EBFTren 288. artikuluaren arabera:

> «Erregelamenduak helmen orokorra edukiko du. Lege hori osagai guztiei dagokienez bete beharrekoa eta estatu kide bakoitzean zuzenean aplikatzekoa izango da».

Ezaugarri horiek azalduta, erregelamendua, lehenik eta behin, irismen juridiko orokor edo abstraktuko egintza da. Hau da, ez ditu identifikatzen hartzaile jakin batzuk. Hori horrela, erregelamenduak, indarrean jartzen denean, juridikoki eragin diezaioke (betebeharrak ezarriz edo eskubideak esleituz) erregelamenduak objektiboki jasotzen duen egoeran dagoen edozein subjektu publiko edo pribaturi.

Gainera, nahitaezkoak dira haren elementu guztiak. Horrek esan nahi du edukia eta idaztedoinua aginduzkoak direla, ez dutela uzten apreziazio-espaziorik edo -tarterik. Erregelamenduaren testuak guztia arautzeko joera du, izan bitartekoak, izan emaitzak. Instituzioek ahalmen arauemaile erabatekoa dute erregelamendu bat onesterakoan.

Erregelamenduak badu berezko beste ezaugarri bat ere: zuzenean aplika daiteke estatu kideetako barne-zuzenbidean. Horrek esan nahi du, indarrean jartzen denean, zuzeneko ondorio juridikoak (betebeharrak eta eskubideak) sortzen dituela barne-harremanetan, bai bertikalak (agintaritza publiko-partikularrak), bai horizontalak (partikularren artekoak), eta ez da beharrezkoa arau nazionalik onestea erregelamendua osatzeko edo laguntzeko. Beraz, arau perfektua da juridikoki, eta ondorio juridikoak berez sortzen ditu erregelamenduan zuzenean oinarrituta eska daitezkeen barne-harremanetan.

Barne-harremanetan indarrean jarri eta eskatzeko modukoa izateko, erregelamendua EBAOren L atalean argitaratu behar da. Argitara eman ostean, dokumentuak berak ezarritako egunean jarriko da indarrean, edo, bestela, argitaratu eta hurrengo 20 egunen buruan.

Egintza juridiko gisa, erregelamendua identifikatzeko EB siglak ematen dira parentesi artean. Siglaren aurretik, zenbaki bat etortzen da, eta, haren ostean, zein urtetan hartua den, zer instituziok eta zer datatan, eta, azkenik, edukiari buruzko erreferentzia bat ere jasoko du. Adibidez: 492/2011 (EB) Erregelamendua, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2011ko apirilaren 5ekoa, Europar Batasunaren barruan langileen zirkulazio askeari buruzkoa.

## 4. Zuzentaraua: legeria nazionalak harmonizatzeko araua, estatu kideetako zuzenbidean zeharka aplikatzekoa

Erregelamenduan ez bezala, zuzentarauaren helburua ez da guztia arautzea. Zuzentaraua oinarrizko arau moduko bat da, funtsezko alderdiak ezartzen dituena, eta estatu kideek zehaztu beharreko tarteak uzten ditu, askotan aukera gisa utzi ere («Estatu kideek aukera izango dute hori arautu aurretik edo aurreikusi baino lehen...»). Horretaz gainera, estatu kide guztiek bermatu beharreko azken emaitza edo egoera juridikoa zehazten du (adibidez: lanbide juridikoen zerbitzuak askatasunez ematea, medikuntzako tituluak herrialdeen artean aitortzea, Batasuneko herritarrek bizilekua izateko eskubidea...).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Zehazki, hauxe dio EBFTren 288. artikuluak:

> «Zuzentaraua jasotzen duen estatu kideari zuzentarauarekin ezartzen zaion betebeharra emaitza jakin bat lortzea da, baina estatuko agintarien aukeran uzten dira modua eta baliabideak».

Zuzentaraua legegintza-teknika partekatua da: Europako legegileak erregulazioaren funtsezko alderdiak eta lortu beharreko azken emaitza zehazten ditu; estatu kideek, berriz, erregulazioaren zenbait alderdi zehaztu ditzakete, eta emaitza lortzeko beharrezkoak diren egokitzapenak eta arau-aurreikuspenak egin. Horregatik, zuzentaraua da EBren eta estatu kideen arteko eskumen partekatuko gaiak arautu ohi dituen araua.

Tasun horiekin, erregelamenduak ez bezala, zuzentarauak ez ditu eskubide nazionalak bateratu edo ordeztu nahi, baizik eta gerturatu egin nahi ditu, oinarrizko alderdi batzuetan eta emaitza juridiko komun batean oinarriturik. Hori dela eta, legeria nazionalak harmonizatzeko arau bat da.

Erregelamendua ez bezala —juridikoki perfektua eta estatu kideetako barne-zuzenbidean zuzenean aplikatzeko araua baita—, zuzentaraua juridikoki inperfektua da *per se* ondorio juridikoak izateko. Izan ere, zuzentaraua zeharka aplika daiteke zuzenbide nazionalean: barne-arauak behar ditu, zuzentaraua arautzeko funtsezko alderdiak barnean hartzen dituztenak, zuzentarauak utzi ditzakeen aukera-tarteak zehazten dituztenak eta zuzentarauak agindutako azken emaitza bermatzen dutenak. «Transposizioko edo barne-txertaketako arau» esaten zaio horri. Beraz, zuzentarauak zeharkako ondorio juridikoak eragiten ditu barne-harremanetan (eskubideak eta betebeharrak), transposizioko barne-arau(ar)en bidez.

Zuzentaraua estatuko agintaritza eskudunen arau-euskarria behar duen arau mota bat da. Hori dela eta, estatu kideak baino ezin dira izan zuzentarauaren hartzaile zuzenak (guztiak, batzuk edo bakarra). Zuzentarauak, xedapenen amaieran, transposizio-epe bat ezarri ohi du (bi urte), eta, epe hori amaitzerako, estatuek beharrezko diren barne-arauak onetsi behar dituzte (xedapen nazional bateraezinen aldaketa edo indargabetzea barnean harturik), zuzentarauaren ondorio osoak bermatzeko. Transposizio-epean, estatu kideek Europako Batzordeari jakinarazi behar diote zer arau-ahalegin ari diren gauzatzen beren barne-zuzenbidea egokitzeko eta zuzentaraua erabat txertatzeko.

Estatu kideek askatasuna dute emaitza lortzeko bitartekoak eta modua erabakitzeko, EBFTren 288. artikuluak aurreikusten duen bezala. Beraz, zuzentarauaren aplikazioari dagokionez nabarmentzen da hobekien autonomia instituzionalaren eta prozedurazkoaren printzipioa, estatu kideek EBko Zuzenbidea beren lurraldean aplikatzea zuzentzen duena. Hala ere, printzipio horrek EBko Zuzenbidearen barne-eraginkortasunean du muga, EBko Justizia Auzitegiaren jurisprudentziak behin eta berriz ezarri duen bezala. Horrek esan nahi du, zehazki, aldatu egin beharko direla botere politikoaren eta botere arauemailearen barne-banaketa edo estatu baten betearazpen-prozedurak, ez badute bermatzen EBko arauen barne-eraginkortasun osoa.

EBko Zuzenbidearen barne-eraginkortasunaren printzipio hori zuzentarauetara ekarrita, estatu kideek zuzentarau baten barne-transposizioko arauak bere egin behar dituzte, beti eta baldintzarik gabe, alde batera utzita zuzentarau hori oso zehatza den eta apreziazio-tarterik uzten ez duen (berez ez dagokio zuzentarauaren tasunari, baina batzuetan zuzentarau oso zehatzak hartzen dira, barne-merkatuaren esparruan, nagusiki), eta nahiz eta estatuaren barne-zuzenbideak dagoeneko bermatzen duen zuzentarauaren azken xedea. Horrelako kasuetan, zuzentaraua oso zehatza bada, estatuek barne-transposizioko arauan erreproduzitu dezakete

(*in extenso* txertatzea), edo, bestela, transposizio-epea igarotakoan barne-zuzenbidean txertatuta dagoela deklaratzen duen arau edo egintza juridiko bat har dezakete (eragorpen bidez txertatzea). Estatu kide batean indarrean dagoen zuzenbide nazionalak zuzentarauaren azken emaitza bermatuko balu, estatu kide hori, printzipioz, ez litzateke behartuta egongo zuzentarauaren transposizioa egiteko arau berriak hartzera, baina indarrean dagoen araudi horretan espresuki aipatu beharko luke zuzentarau hori zuzenbide nazionalean txertatzeko barne-araua dela. Lotura esplizitu horrekin, araudi nazionalak barne-zuzenbide hutseko xedapen izateari utziko lioke, eta nazioz gaindiko ondorio juridikoak bermatuko lituzke, zuzentarauaren transposizio-epea igaro ondoren.

Horrenbestez, zeharka aplikagarri izaki, estatuek ahalegin berezia eta agerikoa egin behar dute zuzentarau bat barne-zuzenbidean txertatutzat jotzeko. Horri dagokionez, gaineratu behar da, zuzentaraua aplikatutzat jotzeko, ez duela balio edozein keinu arautzailek (adibidez, barne-izaerako administrazio-praktika soilak). Estatu kideek nahitaez onetsi behar dituzte beti txertatze-arauak, eta arau horiek zuzentarauak jasotzen duen azken egoera juridikoaren eraginkortasun handiena bermatu behar dute (besteak beste, 102/79 Auzia, Belgikako Erresumaren aurkako Batzordea, 1980ko maiatzaren 6ko Epaia).

Transposizio-epea igarotakoan, estatu kideren batek edo batzuek zuzentaraua txertatu ez badute, edo gaizki edo partzialki egin badute, Europako Batzordeak ez betetzearen aurkako errekurtsoa ipin dezake estatu horren edo horien aurka. Era berean, nahiz eta barne-arauak behar izan ondorio juridikoak sortzeko, estatuak betetzen ez dituen kasu horietan, zuzentarauaren xedapenetatik oso argi eta zehatz ondorioztatzen badira eskubide subjektiboak (bizileku-eskubidea barne), kaltetutako partikularrak horiek balia ditzake zuzentarauaren xedapenak zuzenean aipatuz jurisdikzio nazional eskudunaren aurrean. Horixe da zuzentarauen «eragin zuzena», EBko Justizia Auzitegiaren jurisprudentziak babes gisa aitortua; hau da, estatuaren ez-betetzearen aurrean partikularraren defentsa-gabezia saihesteko (148/78 Auzia, Ratti, 1979ko apirilaren 5eko Epaia).

Estatu kide guztietara bideraturiko zuzentarauak EBAOren L atalean argitaratzen dira. Zuzentarau bat estatu kide jakin batzuei edo bakar bati zuzendua bada, argitaratzeaz gainera, jakinarazpena helarazi behar zaie estatu hartzaileei, beren hizkuntzan eta Bruselan duten Ordezkaritza Iraunkorraren bidez.

Zuzentaraua erregelamenduaren antzera identifikatzen da, baina lehenbiziko zenbakiak urtea adierazten du, eta bigarrenak, berriz, zuzentarauaren zenbakia. Adibidez: 2019/1158/EB Zuzentaraua, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2019ko ekainaren 20koa, gurasoen eta zaintzaileen familia- eta lanbide-bizitza bateratzeari buruzkoa, eta Kontseiluaren 2010/18/EB Zuzentaraua indargabetzekoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 4. gaia

- ✓ Euskal Autonomia Erkidegoko antolaketa politiko eta administratiboa: Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren printzipio orokorrak.
- ✓ Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren alderdi orokorrak.
- ✓ Eusko Legebiltzarra.
- ✓ Eusko Jaurlaritza eta lehendakaria.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 4. gaiaren aurkibidea

1. **Euskal Autonomia Erkidegoaren antolaketa politiko eta administratiboa: Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren printzipio orokorrak**
   - 1.1. Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren aurrekariak eta sorrera
     - 1.1.1. Aurrekari historikoak
     - 1.1.2. 1978ko Konstituzioa eta autonomia eskuratzea
   - 1.2. Euskal Herriaren Estatutuaren edukiak
   - 1.3. Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren atariko titulua
     - 1.3.1. Autonomia-erkidegoaren eraketa eta izena (1. artikulua)
     - 1.3.2. Lurraldea (2. artikulua)
     - 1.3.3. Beste lurralde edo udalerri batzuk atxikitzeko aukera (8. artikulua)
     - 1.3.4. Erakundeen egoitza (4. artikulua)
     - 1.3.5. Sinboloak (5. artikulua)
     - 1.3.6. Hizkuntza ofizialak (6. artikulua)
     - 1.3.7. Izaera politikoa (7. artikulua)
     - 1.3.8. Oinarrizko eskubide eta betebeharrak (9. artikulua)
   - 1.4. Euskal Autonomia Erdikegoaren erakunde-artikulazioa
     - 1.4.1. Konstituzioaren eta estatutuaren oinarriak
     - 1.4.2. Lurralde historikoen legea eta foru-erakundeen araudia
   - 1.5. Estatutuaren erreforma
     - 1.5.1. Prozedura orokorra (46. artikulua)
     - 1.5.2. Prozedura bereziak (47. artikulua)

2. **Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren alderdi orokorrak**
   - 2.1. Oinarrizko kontzeptuak eta konstituzio-oinarriak
   - 2.2. Eskumen motak
   - 2.3. Euskal Herriaren Autonomia Estatutuan bereganatutako eskumenak

3. **Eusko Legebiltzarra**
   - 3.1. Autonomia Estatutuaren aurreikuspenak eta Eusko Legebiltzarraren Erregelamendua
   - 3.2. Legebiltzarkideak hautatzea
   - 3.3. Legebiltzarraren eginkizunak
     - 3.3.1. Ikuspegi orokorra (25. artikulua)
     - 3.3.2. Legegintza eginkizuna (27.4 eta 27.5 artikuluak)
     - 3.3.3. Jaurlaritza sustatzeko eta kontrolatzeko eginkizunak (33.3 artikulua)
     - 3.3.4. Finantza eginkizuna (25., 42., 44. eta 45. artikuluak)
     - 3.3.5. Legebiltzarraren beste eginkizun batzuk (28. artikulua)
   - 3.4. Antolaketa eta funtzionamendua

4. **Eusko Jaurlaritza eta lehendakaria**
   - 4.1. Autonomia Estatutuaren aurreikuspenak eta Jaurlaritzaren Legea
   - 4.2. Lehendakaria
     - 4.2.1. Definizioa eta estatutu pertsonala
     - 4.2.2. Hautapena eta izendapena
     - 4.2.3. Eskumenak eta ahalak
     - 4.2.4. Aldi baterako kargugabetzea, kargu uztea eta ordeztea
   - 4.3. Jaurlaritza
   - 4.4. Sailburuak. Goi-kargudunak
     - 4.4.1. Sailburuak
     - 4.4.2. Lehendakariordeak
     - 4.4.3. Goi-kargudunak
     - 4.4.4. Jaurlaritzako kideen eta administrazioko goi-kargudunen estatutu pertsonala
   - 4.5. Jaurlaritzaren Legean jasotako beste gai batzuk

# 1. EAE-REN ANTOLAKETA POLITIKO ETA ADMINISTRATIBOA: EUSKAL HERRIAREN AUTONOMIA ESTATUTUAREN PRINTZIPIO OROKORRAK

## 1.1. Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren aurrekariak eta sorrera

### 1.1.1. Aurrekari historikoak

Iraganean, Euskal Herriak autogobernu-maila handia izan zuen foruen bitartez, integratuta zegoen monarkiaren barruan. Egiaz, gaur egun Euskal Autonomia Erkidegoa osatzen duten hiru lurraldeek ez zuten izan batasun politikorik, nahiz eta historian antzekoak izan lurraldeok baliatu zituzten administrazio- eta zerga-eskumenen edukia eta eduki zuten eskema institucional publikoa —Batzar Nagusiak eta Foru Aldundiak—.

Euskal foru-erregimenak Erdi Aroan ditu erroak, Aro Modernoaren hastapenetan zehaztu zen, eta bizirik iraun zuen Borboiak iritsi zirenean; hain justu ere, dinastia berri hura zentralizazio-asmo irmoz iritsi zen XVIII. mendearen hasieran, eta orduantxe abolitu zituzten Aragoiko Koroaren lurraldeei zegozkien foruak. Hori horrela, Bizkaiak, Gipuzkoak, Arabak eta Nafarroak bakarrik eutsi zieten ordura arteko antolaketa-berezitasunei Espainiako monarkiaren barruan.

Aurrerago, XIX. mendean, Espainian estatu liberal eta uniformizatzailea ezartzeak eta garatzeak eragin zuen foru-ereduaren behin betiko krisia. Zenbait hamarkada nahasitan, hainbat gerra, aurrerapauso eta atzerapauso gertatu ziren foruak ezabatzeko gobernu-neurrietan, eta ezin konta ahala eztabaida politiko izan ziren Antzinako Erregimenetik zetorren foru-sistema hemeretzigarren mendeko konstituzio-estatura egokitzeko aukerei buruz. Hamarkada horien ondoren, 1876an abolitu zituzten euskal foruak (1876ko uztailaren 21eko Legea). Une horretatik aurrera, Ekonomia Itunaren araubidea ezarri zen (1878koa da lehendabizikoa), eta horrek administrazio-autonomia murriztua ekarri zuen berekin, ezarritako finantza- eta zerga-sistema berezian oinarritua.

Autogobernua aldarrikatzeko prozesua ez zen itzali 1876ko foru-abolizioaren ondorioz, eta zenbait ekimen sortu ziren foruak berrezartzeko edo, gero eta gehiago, autonomia-araubidea ezartzeko. Hori horrela, 1917 eta 1923ko euskal aldundien proposamenak aipa daitezke adibide gisa.

Nahi horiek 1936ko Autonomia Estatutua onartu zenean bete ziren, Bigarren Errepublikaren garaian, gerra zibila bete-betean zela, orduan sortu baitzen euskal lurraldeetatik hirurentzako autonomia erkidea. Alabaina, tropa frankistak garaile atera ziren, eta horrek ezerezean utzi zuen ekimena hilabete gutxiren buruan.

### 1.1.2. 1978ko Konstituzioa eta autonomia eskuratzea

Erregimen frankista desagertzearekin eta demokrazia berrezartzearekin batera, indar handiz berpiztu ziren autonomia berreskuratzeko itxaropenak. Konstituzioa sortzeko aldian, aurreautonomiak ezarri ziren aurrerapen gisa. Euskadiren kasuan, 1978ko urtarrilaren 4ko Dekretu Legearen eskutik etorri zen aurreautonomia, zeinak Eusko Kontseilu Nagusia ezarri baitzuen eskumen mugatuak zituen behin-behineko autogobernu-organo gisa, lurraldea eta politika deszentralizatzeko behin betiko eredua diseinatu behar zuen Konstituzioa aldarrikatu bitartean. Eusko Kontseilu Nagusiak bi urtez iraun zuen, harik eta Konstituzioa eta Euskal Herriaren Autonomia Estatutua onetsi eta bertako edukiak abian jarri arte.

Espainiako Konstituzioa aldarrikatu ondoren, 1978ko abenduan, autonomia-erkidegoak ezartzeko atea ireki zen. Hain zuzen, Espainiako Konstituzioaren 2. artikuluak autonomia-

ISBN: 978-84-7777-732-8

eskubidea bermatzen du, eta VIII. tituluak, berriz, Estatuaren lurralde-antolaketa jasotzen du. Titulu horren barnean, printzipio orokorrez diharduen lehen kapituluaz gainera, hirugarren kapitulua nabarmendu behar da, autonomia-erkidegoei buruzkoa. Gainera, bereziki interesgarria da lehen xedapen gehigarria EAErentzat, foru-lurraldeen eskubide historikoak eguneratzea babesten eta errespetatzen duen neurrian.

Konstituzioak hainbat bide ezarri zituen autonomia eskuratzeko; horietako bat bigarren xedapen iragankorrean oinarritzen zen, eta interesgarria zen EAEren, Kataluniaren eta Galiziaren kasuan. Hauxe eskatzen zen, zehazki:

a) Iraganean, Autonomia Estatutu proiektu bati buruz plebiszitua egin eta baiezkoa lortuta edukitzea.
b) Konstituzioa aldarrikatzean, behin-behineko autonomia-araubidea edukitzea.
c) Gehiengo osoarekin, autonomia aurreko kide anitzeko organo gorenek horixe erabakitzea eta Gobernuari jakinaraztea.

EAEk betetzen zituen bigarren xedapen gehigarrian bildutako hiru baldintzak, II. Errepublikan eduki baitzuen autonomia-esperientzia, eta, Konstituzioa aldarrikatzean, indarrean baitzegoen Eusko Kontseilu Nagusia; horrenbestez, Konstituzioaren 151.2 artikuluan ezarritako bideari jarraikiz gauzatu zuen estatutu-proiektua.

Prozesu hori Euskal Autonomia Erkidegoan 1979ko urriaren 25ean estatutuaren testuari buruz egindako erreferendumarekin amaitu zen (aldeko botoak % 90,27 izan ziren, hautesle-erroldaren % 58,85eko parte-hartzearekin), eta, Gorte Nagusiek Euskal Herriaren Autonomia Estatutuari buruzko abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoa onetsi ondoren.

### 1.2. Euskal Herriaren Estatutuaren edukiak

Espainiako Konstituzioaren 147. artikulua autonomia-erkidegoetako autonomia-estatutuei buruzkoa da. Lehenik eta behin, autonomia-erkidegoen oinarrizko erakunde-arauak direla adierazten du, eta Estatuak hala aitortu eta babestuko dituela, bere antolamendu juridikoaren osagai diren aldetik. Horretaz gainera, estatutuen aldaketak eta gutxieneko eduki batzuk aipatzen ditu, logikoa denez Euskal Herriaren Autonomia Estatutura bilduko zirenak.

EAEko estatutu-testuaren eduki nagusiei buruz hitz egiteko, aldez aurretik testuaren egitura orokorra zein den adieraziko dugu: Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak —hitzaurrerik gabea (Espainiako Konstituzioak eta beste autonomia-estatutu batzuek ez bezala)— atariko titulu bat eta beste lau titulu ditu, bai eta xedapen gehigarri bat eta bederatzi xedapen iragankor ere.

Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren atariko tituluak, Konstituzioaren 147.2 artikuluaren a, b eta c letretan zehaztutakoari jarraikiz, alderdi hauek ezartzen ditu: autonomia-erkidegoaren izena (1. artikulua), lurraldearen mugaketa (2. eta 8. artikuluak) eta erakundeen egoitza zehazteko modua (4. artikulua). Gutxieneko eduki horri beste auzi batzuk ere gaineratzen zaizkio atariko tituluan, hala nola bandera (5. artikulua), hizkuntza (6. artikulua) eta euskal herritar izaera politikoa (7. artikulua); azkenik, EAEko herritarren oinarrizko eskubide eta betebeharrak jasotzen dira 9. artikuluan. Atariko titulu horretan garrantzizko euskal berezitasun bat ere ageri da, hain zuzen ere, Lurralde Historikoen onarpena, zeinak 2. artikuluan zehazten eta 3. eta 5. artikuluetan aipatzen baitira.

Ondoren, Estatutuaren I. tituluan Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumenak jasotzen dira, Konstituzioaren 147.2 artikuluko d) letrako eskakizunak betez.

Bestalde, II. tituluak Euskal Autonomia Erkidegoaren botereei egiten die erreferentzia, eta atariko kapitulu bat du, artikulu bakarrekoa, bai eta beste bost kapitulu ere: 1. kapitulua. Eusko Legebiltzarra; 2. kapitulua. Eusko Jaurlaritza eta lehendakaria; 3. kapitulua. Justizia Administrazioa; 4. kapitulua. Lurralde Historikoetako erakundeak; eta 5. kapitulua. Euskal Autonomia Erkidegoko botereen kontrola.

III. tituluak Ogasuna eta Ondarea arautzen ditu, Ekonomia Itunaren sistema tradizionala berrezarriz.

IV. eta azken tituluak estatutuaren erreforma-prozeduraz dihardu.

Azkenik, xedapen gehigarriak adierazten du estatutuan finkatutako autonomia-araubidea onartu izanak ez dakarrela Euskal Herriak bere historiaren haritik herri gisa dagozkiokeen eskubideei uko egitea; horiek, antolamendu juridikoak agintzen duenarekin bat gaurkotu ahal izango ditu.

Zortzi xedapen iragankorrek ixten dute Estatutua.

## 1.3. Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren atariko titulua

### 1.3.1. Autonomia-erkidegoaren eraketa eta izena (1. artikulua)

Estatutuaren 1. artikuluak dioenez, euskal herriak, bere naziotasunaren adierazgarri eta autogobernua iristeko, Autonomia Erkidego gisa eratzen du bere burua Espainiako Estatuaren barruan, Euskadi zein Euskal Herria izenez, Konstituzioarekin eta oinarrizko erakunde-arau duen Estatutuarekin bat.

Hortaz, Estatutuaren gaztelaniazko bertsioan erkidegoari «Euskadi» edo «País Vasco» deitzen zaio; euskarazko bertsioan, berriz, «Euskadi» edo «Euskal Herria».

### 1.3.2. Lurraldea (2. artikulua)

Euskal Autonomia Erkidegoaren definizioaren inguruan zenbait berezitasun nabari dira, nola mugapenean eta tratamenduan hala zabaltzeko aurreikuspenetan. Hori horrela, Estatutuaren 2.1 artikuluak zera adierazten du, Arabak, Bizkaiak eta Gipuzkoak dutela Euskal Autonomia Erkidegoa osatzeko eskubidea, baita Nafarroak ere.

Lehen hiru herrialdeek dagoeneko autonomia-erkidegoa osatzeko erabakia hartu zutela aintzat hartuta, 2.2 artikuluak aditzera ematen du Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Lurralde Historikoek osatuko dutela Euskal Autonomia Erkidegoaren lurraldea, baita Nafarroakoak ere, baldin eta gerora haren parte izatea erabakitzen badu.

Aipatu berri dugun Nafarroako integrazioa Espainiako Konstituzioan dago aurreikusita, zehazki, laugarren xedapen iragankorrean. Horretaz gainera, Euskadiko Estatutuaren 47.2. artikuluan zenbait prozedura-alderdi arautzen dira.

### 1.3.3. Beste lurralde edo udalerri batzuk atxikitzeko aukera (8. artikulua)

Estatutuaren 8. artikuluaren barnean hartzen da Euskal Autonomia Erkidegoaren guztiz barruan egonik, beste probintzia edo autonomia-erkidegoetako parte diren lurralde edo udalerriak atxikitzeko prozedura.

Euskal Herriaren Autonomia Estatutuan aurreikusitako prozedurak honako urrats hauek biltzen ditu:

ISBN: 978-84-7777-732-8

a) Doakion udalak edo udalen gehiengoak atxikimendua eskatzea.
b) Lurralde edo udalerri hori kokaturik dagoen erkidegoari edo probintziari entzutea.
c) Udalerriko biztanleek hala erabakitzea, erreferendumean botoen gehiengoa lortuz.
d) Eusko Legebiltzarrak onartzea.
e) Gorte Nagusiek Lege Organiko bidez onartzea.

Egiaz, bi dira EAEko lurraldeak erabat inguratutako udalerrien kasuak: Trebiñu (Araba barruan kokatua, bi udalerrik osatua —Trebiñuko Konderria eta Argantzun—, Gaztela eta Leongo Autonomia Erkidegoarena, zeinaren autonomia-estatutuak hirugarren xedapen iragankorrean arautzen baitu kokaguneen bereizketa, eta, besteak beste, bereizketa horren aldeko txostenak eskatzen baititu eragindako probintziaren eta autonomia-erkidegoaren aldetik), eta Villaverde Harana (Villaverde Turtzioz lehen, Bizkaian kokatua eta Kantabriako Autonomia Erkidegokoa, zeinaren autonomia-estatutuak ez baitu gaia jasotzen. Banatzearen aurkako haren jarrerak, ordea, babes judiziala eskuratu du).

Hain zuzen ere, aipatutako bi kokaguneek EAEko Estatutua indarrean jarri ondoren ekin zieten EAEn sartzeko jarduerei, baina haien probintzia- eta autonomia-agintariek geldiarazi egin dituzte ahalegin horiek.

### 1.3.4. Erakundeen egoitza (4. artikulua)

Konstituzioaren 147.2 artikuluak autonomia-estatutuen eduki gisa ezartzen du erakunde autonomo propioen egoitza zehaztea —nahiz eta ez den estatutu-erreserba absolutua, eta, beraz, zehaztapen hori lege autonomikoen esku gera daiteke—. Hain justu, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren kasuan, 4. artikuluak Eusko Legebiltzarraren lege baten esku uzten du erabaki hori. Euskal Autonomia Erkidegoko erakundeen egoitzei buruzko maiatzaren 23ko 1/1980 Legearen artikulu bakarraren arabera, Gasteizen dago ezarrita Eusko Legebiltzarraren eta Eusko Jaurlaritzaren egoitza.

### 1.3.5. Sinboloak (5. artikulua)

Konstituzioaren 4. artikuluak Espainiako bandera hartzen du hizpide, eta horren haritik zera dio, estatutuek autonomia-erkidegoen bandera eta ikur propioak onets ditzaketela. Amaitzeko, adierazten du bandera horiek Espainiakoarekin batera erabiliko direla eraikin publikoetan eta ekitaldi ofizialetan (4. artikulua).

Estatutuaren 5. artikuluak, berriz, Euskal Herriko ikurrina deskribatzen du (gurutzebikoa, hondo gorrian zeharkako gurutze berdea eta gainean gurutze zuria dituena), eta Lurralde Historikoen banderak eta ezaugarri bereziak onartzen ditu.

Badira beste ikur batzuk autonomia-estatutuan biltzen ez direnak; horietan ereserkia eta armarria dira aipagarrienak, errepublika-garaiko autonomialditik berreskuratu direnak.

Euskal ereserkia Euskadiko Ereserki Ofizialari buruzko apirilaren 14ko 8/1983 Legeak onetsi zuen: *Eusko Abendaren Ereserkia*, letrarik gabea.

Bestetik, Eusko Kontseilu Nagusiaren 1978ko azaroaren 2ko Ebazpenak berretsi zuen Euskal Autonomia Erkidegoa osa dezaketen lau lurraldeen adierazgarri diren lau laurdenez osatutako armarria, baina Nafarroako Foru Aldundiak horren aurkako errekurtsoa aurkeztu zuen Konstituzio Auzitegian. Konstituzio Auzitegiaren Epaiari jarraikiz (94/1985 KAE, uztailaren 29koa), Nafarroari zegokion laurdena birformulatu behar izan zen, eta laurden berriak kolore gorri biziari eutsi zion, errekurritutako jatorrizko diseinuan ageri ziren Nafarroako kate bereizgarriak galdu bazituen ere.

### 1.3.6. Hizkuntza ofizialak (6. artikulua)

Konstituzioak hizkuntzen gaia jorratzen du (3. artikulua). Horri dagokionez, Konstituzioak ezartzen du gaztelania dela Espainiako Estatuaren hizkuntza ofiziala, eta espainiar guztiek dutela hura jakiteko eginbeharra eta erabiltzeko eskubidea. Gainera, Espainiako beste hizkuntzak ere ofizialak izango direla adierazten du, dagozkien autonomia-estatutuekin bat etorriz.

Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak aitortzen duenez, euskara, Euskal Herriaren hizkuntza propioa, hizkuntza ofiziala izango da Euskadin, gaztelania bezalaxe, eta bertako biztanle guztiek dute bi hizkuntzok jakiteko eta erabiltzeko eskubidea (6.1 artikulua).

Horretaz gainera, zera gaineratzen du, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideek, Euskal Herriaren aniztasun soziolinguistikoa kontuan hartuz, hizkuntza bion erabilera bermatuko dutela eta bion ofizialtasuna arautuko, eta beren ezagutza ziurtatzeko behar diren neurri eta baliabideak bideratu eta arautuko dituztela (6.2 artikulua).

Hurrengo ataletan honako alderdi hauek ezartzen dira: hizkuntza-diskriminaziorik ezaren printzipioa (6.3 artikulua); Euskaltzaindia izango dela euskarari dagokionez erakunde aholkuemaile ofiziala (6.4 artikulua); eta beste euskal lurralde batzuekin hitzarmenak egiteko aukera; hau da, Euskal Autonomia Erkidegoak Espainiako Gobernuari eskatu ahal izango dio egin eta aurkez ditzala Gorte Nagusietan, hala badagokio, euskal lurraldeak eta kidegoak dauden edo bizi diren estatuekin kultura-harremanak ezartzeko aukera ematen duten itunak edo hitzarmenak euskara babesteko eta sustatzeko, Gorte Nagusiek hartarako baimena eman dezaten (6.5 artikulua).

Artikulu hori garatuz, azaroaren 24ko 10/1982 Legea aldarrikatu zen, euskararen erabilera normalizatzeko oinarrizkoa. Lege horrek Estatutuaren printzipioak biltzen ditu, eta herritarren eskubideak eta botere publikoen betebeharrak garatzen.

Halaber, interesekoa da Eskualdeetako edo Eremu Urriko Hizkuntzen Europako Gutuna, aplikatzekoa baita Espainiako Estatuan (Espainiak 1992ko azaroaren 5ean sinatua eta 2001eko otsailaren 2an berretsia).

### 1.3.7. Izaera politikoa (7. artikulua)

Estatutuaren 7.1 artikuluak ezartzen duenez, Estatutuaren ondorioetarako, Euskal Autonomia Erkidegoaren lurralde barruko edozein udalerritan administrazio-herrikidetasuna dutenek izango dute euskal herritartasun politikoa.

7.2 artikuluaren arabera, atzerrian bizi direnek eta haien ondorengoek, hala eskatzen badute, Euskal Autonomia Erkidegoko biztanleen eskubide berberak izango dituzte baldin eta Euskadin izan badute azken administrazio-herrikidetasuna eta betiere Espainiako herritartasunari eutsi badiote.

Izaera politiko horren barnean honako hauek hartzen dira: botoa emateko eta hautagai izateko eskubidea, legegintzako herri-ekimena baliatzeko eskubidea, eta Estatutuak eta estatututik eratorritako autonomia-antolamenduak onartzen dituen eskubide eta betebeharrak aplikatzea, administrazioari eta zerbitzuei dagokienez bereziki.

### 1.3.8. Oinarrizko eskubide eta betebeharrak (9. artikulua)

EAEko herritarren oinarrizko eskubide eta betebeharrak Espainiako Konstituzioan finkatutakoak dira. Euskal botere publikoek, beren eskumenen esparruan:

ISBN: 978-84-7777-732-8

a) Herritarren oinarrizko eskubide eta betebeharren erabilera egokia zaindu eta bermatuko dute.
b) Bizi- eta lan-baldintzen hobekuntzaren aldeko politika bultzatuko dute bereziki.
c) Enplegua areagotzea eta ekonomiaren oreka sustatzeko neurri lagungarriak hartuko dituzte.
d) Gizakien eta gizataldeen askatasuna eta berdintasuna zinezko eta benetako izan daitezen baldintzak eragitera eta oztopoak desagerraraztera bideratutako neurriak hartuko dituzte.
e) Euskal Autonomia Erkidegoko politikaren, ekonomiaren, kulturaren eta gizartearen alorretako bizitzan herritar guztien partaidetza bideratuko dute.

## 1.4. Euskal Autonomia Erkidegoaren erakunde-artikulazioa

### 1.4.1. KONSTITUZIOAREN ETA ESTATUTUAREN OINARRIAK

Konstituzioak autonomia eskuratzen zuten autonomia-erkidegoen oinarrizko erakunde-antolaketa baino ez zuen jaso 151. artikuluaren bidez. Haientzat, honako hauek ezartzen zituen: batzar legegile bat, sufragio unibertsal bidez hautatua; gobernu-kontseilu bat eta presidente bat, batzarrak hautatua; eta presidentea eta kontseiluko kideak ziren politikoki erantzule batzarraren aurrean (152. artikulua).

Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak II. tituluan jasotzen du horri buruzko guztia («Euskal Herriaren aginteak»). Atariko kapituluan, zehazki 24.1 artikuluan, zera adierazten du, Euskal Autonomia Erkidegoaren botereak Legebiltzarraren, Jaurlaritzaren eta lehendakariaren bitartez gauzatuko direla. Hain zuzen ere, I. kapitulua (Legebiltzarra) eta II. kapitulua (Eusko Jaurlaritza eta Lehendakaria) eskaintzen dizkie auzi horiei. III. kapituluak «Justizia Administrazioa Euskal Herrian» du izena, eta Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Administrazioaren antolakuntza hartzen du hizpide; hori horrela, Euskal Herrian berezko Justizia Administraziorik ez dagoela hartzen du abiapuntu. V. kapituluak, berriz, «Euskal Herriko aginteen kontrola» du izena.

Legebiltzarrak (botere legegilea) eta Eusko Jaurlaritzak eta lehendakariak (botere betearazlea) osatutako binomioak antolatzen dute Euskal Autonomia Erkidegoaren erakunde-antolaketa erkidearen eskema, eta Euskal Autonomia Erkidegoaren barne-diseinu instituzionala gehitu behar zaio (Euskal Autonomia Erkidegorako adierazitakoaren antzera taxutzen da).

Izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoaren funtsezko ezaugarrietako bat da Lurralde Historikoak biltzen dituela erkidegoaren barruan. Abiapuntu gisa, Konstituzioak esanbidezko bermea eta babesa ematen die Lurralde Historikoei lehen xedapen gehigarriaren bitartez, eta Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren zenbait artikuluk ere lurraldeen protagonismoa onartzen dute, atariko tituluak eta II. tituluak esaterako (azken horren IV. kapituluak «Lurralde Historikoetako erakundeak» du izena).

IV. kapitulu horretako artikulu bakarrean (37. artikulua) ezarritakoaren arabera, Lurralde Historikoetako foru-organoek nork bere araubide juridiko pribatiboari jarraituko diote (zehaztu gabe zein izango diren organo horiek), Estatutuan xedatutakoak ez ditu aldatuko lurralde historiko bakoitzaren berariazko foru-araubidea edo araubide pribatiboen eskumenak, eta, Lurralde Historikoetako ordezkaritza-organoak hautatzerakoan, sufragio unibertsal, libre, zuzen, isilpeko eta ordezkaritza proportzionaleko irizpideei jarraituko zaie, lurralde bakoitzeko eskualde guztiei ordezkaritza egokia emango dien hauteskunde-barrutiekin (Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako Lurralde Historikoetako Batzar Nagusietarako hauteskundeei buruzko martxoaren 27ko 1/1987 Legeak garatu zuen azken alderdi hori. Emakumeen eta Gizonen

Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legeak aldatu zuen 1/1987 Lege hori). Bestalde, 37. artikuluak lurraldeen gutxieneko eskumen esklusibo batzuk jasotzen ditu (esate baterako, adierazitakoaren haritik, bertako erakundeen antolaketa, araubidea eta funtzionamendua), eta adierazten du haiei dagokiela Eusko Legebiltzarrak adierazitako gaietan arauak garatzea eta betearaztea, beren lurraldearen barruan.

#### 1.4.2. Lurralde historikoen legea eta foru-erakundeen araudia

Euskal Autonomia Erkidegoaren barneko eskumen- eta antolaketa-eskema osatzeko, Lurralde Historikoen Legea sortu beharra zegoen. Premia horretatik sortu zen 27/1983 Legea, azaroaren 25ekoa, Autonomia Erkidego Osorako Erakundeen eta bertako Lurralde Historikoetako Foruzko Jardute-Erakundeen arteko Harremanei buruzkoa. Lege horrek ezartzen du, beraz, EAEren egituraketa edo barne-arkitektura.

Lege horren 1. artikuluak honako hau ezartzen du: batetik, autonomia-erkidego osorako erakundeen eta haren Lurralde Historikoetako foru-organoen arteko eskumenak mugatzeko, eskumenen titulartasunari eta eskumenak baliatzeari dagokienez, lege hori hartuko da aintzat, eta, bestetik, haien tradizio historikoaren arabera, Batzar Nagusiak eta Foru Aldundiak dira Lurralde Historikoetako foru-organoak.

Hortik aurrera, lurralde historiko bakoitzak bere foru-arauak ditu, eta haien bidez arautzen ditu bere erakunde-antolaketa, gobernua eta administrazioa, nortasun-ikurrak edo Batzar Nagusien Erregelamendua.

### 1.5. Estatutuaren erreforma

Espainiako Konstituzioak bi artikulutan jasotzen du Autonomia Erkidegoetako autonomia-estatutuak erreformatzeko aukera. Batetik, 147.3 artikuluak adierazten du autonomia-estatutuek aintzat hartu beharko dutela erreformatzeko prozedura, eta jarraian eransten du Espainiako Gorte Nagusiek onartu beharko dituztela lege organiko baten bitartez. Bestetik, 152. artikuluak zera ezartzen du, 151. artikuluaren arabera eratutako erkidegoen erreforma onartzeko, autonomia-erkidegoko herritarrek onartu beharko dutela, erreferendumaren bitartez.

Bestetik, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak IV. titulua eskaintzen dio auzi horri, «Estatutuaren erreforma» izenekoa. Titulu horrek bi artikulu ditu (46. eta 47. artikuluak), eta erreforma-prozedura orokorra (46. artikulua) eta erreforma-kasu zehatzetarako hiru prozedura espezifiko (47. artikulua) ezartzen ditu.

#### 1.5.1. Prozedura orokorra (46. artikulua)

Prozedura horrek lau urrats ditu, aipaturiko artikuluari jarraikiz.

a) *Ekimena*

Hiru dira erreforma-prozedurari hasiera emateko legitimazioa duten subjektuak: Eusko Legebiltzarra, kideen bostenak proposatuta (horrek esan nahi du proposamena gutxienez hamabost legebiltzarkidek babestu behar dutela hasiera batean); Eusko Jaurlaritza; eta Estatuko Gorte Nagusiak.

Hortaz, ez da aintzat hartzen herri-ekimena.

ISBN: 978-84-7777-732-8

b) *Eusko Legebiltzarraren onespena*

Bigarrenik, Eusko Legebiltzarrak gehiengo osoz onartu behar du erreforma-proposamena; hortaz, gaur egun hogeita hemezortzi legebiltzarkideren aldeko botoa eskatzen da.

c) *Gorte Nagusien onespena*

Jarraian, Gorte Nagusiei helarazten zaie erreforma-proposamena, hala badagokio lege organiko baten bitartez onets dezaten.

d) *Hautesleek onartzea erreferendum bidez*

Azkenik, EAEko hautesleek erreforma onartu behar dute, erreferendum bidez.

### 1.5.2. Prozedura bereziak (47. artikulua)

Aldez aurretik adierazi dugun bezala, Estatutuaren 47. artikuluak estatutua eraldatzeko berariazko hiru kasu hartzen ditu aintzat. Jarraian garatuko ditugu.

a) *Euskal Autonomia Erkidegoko aginteak berrantolatzea*

Litekeena da erreformaren xedea Euskal Autonomia Erkidegoaren aginteen barne-antolaketa aldatzea bakarrik izatea, Autonomia Erkidegoaren eta Estatuaren arteko harremanak edota Lurralde Historikoen foru-araubide berezia ukitu gabe.

Kasu horretan, honako hau da aurreikusitako prozedura: Eusko Legebiltzarrak erreforma–proiektu bat egitea; Gorte Nagusiei eta Batzar Nagusiei kontsulta egitea, erreformak haien araubideetan izan dezakeen eraginari buruz iritzia eman dezaten; kontsulta egin eta hogeita hamar eguneko epean organo bakar bati ere eragiten ez bazaio, erreferendumerako deia egingo da, eta, ondoren, Gorteei aurkeztuko zaie, lege organiko bidez onets dezaten (bestela, hau da, kontsultatutako organoetako batek irizten badio eragiten diola erreformak, 46. artikuluaren arabera jokatu beharko da, eta Gorteetara eraman onets dezaten eta ondoren erreferenduma egin EAEko hautesleen artean —prozedura orokorreko hirugarren eta laugarren urratsak—).

b) *Nafarroa Euskal Autonomia Erkidegoan elkartzea*

Lurraldeari buruz hitz egitean aipatu dugun moduan, Konstituzioaren laugarren xedapen iragankorrak eta Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren 2. artikuluak aintzat hartzen dute Nafarroa Euskal Autonomia Erkidegoan elkartzeko aukera. Nafarroa Euskal Autonomia Erkidegoan sartuko balitz, estatutua aldatu beharko litzateke, eta hori ere jasota dago 47. artikuluan. Esan beharra dago prozedura ez dela guztiz zehaztu, Kongresuak eta Senatuak horri buruz hartutako erabakiari lotzen zaiolako artikulua; nolanahi ere, jasota dago beharrezko izango litzatekeela gutxienez foru-organo eskumendunaren onarpena, Gorte Nagusien lege organiko bidezko onarpena eta ukitutako lurraldeetako baterako erreferenduma.

Laburbilduz, Konstituzioan eta EAEko eta Nafarroako Autonomia Estatutuetan ezarritakoari jarraikiz, Nafarroa Euskal Autonomia Erkidegoan sartzeko prozedurak honako urrats hauek bildu beharko lituzke: Nafarroako Foru Parlamentuaren aldeko ekimena (Foru Parlamentuak izango du horretarako eskumena, Nafarroako Foru Eraentza berrezarri eta hobetzeari buruzko abuztuaren 10eko 13/1982 Lege Organikoaren bigarren xedapen gehigarriaren arabera), nafar herritarrek erreferendum bidez berrestea, Kongresuak eta Senatuak 46. artikulutik eska daitezkeen betebeharrak finkatzea, Gorte Nagusiek lege organiko bidez onartzea, eta ukitutako lurraldeen baterako erreferenduma.

c) Prozedura berezia Estatutuaren 17. artikuluko 6. zenbakiko b) letraren bigarren tartekia ezabatzeko, Kongresuaren eta Senatuaren hiru bostenen baimenarekin, eta Eusko Legebiltzarrak onartzea, horretarako deitutako erreferendumaren bitartez, beharrezko baimena lortu ondoren.

## 2. ESTATUAREN ETA EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ARTEKO ESKUMEN-BANAKETAREN ALDERDI OROKORRAK

### 2.1. Oinarrizko kontzeptuak eta konstituzio-oinarriak

1978ko Espainiako Konstituzioak Estatuaren lurralde-antolaketa arautzen du VIII. tituluan, eta, eskumenak Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean banatzeari dagokionez, Konstituzioak zenbait eskumen aurreikusten ditu, autonomia-erkidegoek beren autonomia-estatutuetan berengana ditzaketenak. Arlo horretan xedatze-printzipioa da funtsezko printzipioa, autonomia-erkidegoek erabakitzen baitute autonomia-estatutuen bitartez eskumen horiek nahi dituzten edo ez eta zenbateraino. Konstituzioaren 148. eta 149. artikuluek osatzen dute autonomia-erkidegoek beren gain har dezaketen eskumenen esparru orokorra.

Hasiera batean, Konstituzioak bi eratako autonomia-erkidegoak aurreikusten zituen, bi eskumen-maila desberdinekin: autonomia-estatutuak 151. artikuluan ezarritako bidearen bitartez onartu zituztenak (erkidego historikoak: Euskadi, Katalunia eta Galizia; jarraian Andaluziak bat egin zuen haiekin), eta gainerako guztiak, 143. artikuluan ezarritako bideari jarraitu ziotenak, Nafarroa izan ezik (lehen xedapen gehigarriaren bide bereziari jarraitu baitzion). Horren haritik, aipatzekoa da 148. artikuluan biltzen dela beren estatutuen baimenarekin autonomia-erkidegoek berengana ditzaketen hogeita bi eskumenen zerrenda. 149.1 artikuluan, berriz, Estatuaren eskumen esklusiboak jasotzen dira (zehazki, hogeita hamabi eskumen dira). Nolanahi ere, Estatuaren eskumen esklusibo horietan badira batzuk eduki guzti-guztia Estatuaren eskumenekoa dutenak, hala nola defentsa, kanpo-harremanak eta abar; beste batzuekin, aldiz, zera gertatzen da, zenbait eduki (oinarrizko legegintza adibidez) Estatuaren eskumen esklusiboak dira, baina eskumenaren gainerako edukiak autonomia-estatutuek berengana ditzakete, baina soilik estatutu horiek Konstituzioaren 151. artikuluaren bidetik onartu dituzten autonomia-erkidegoetan, eta ez 143. artikuluaren bideari jarraitu dioten autonomia-erkidegoetan. Azkenik, Konstituzioaren 149.3 artikuluak sistema ixteko klausula deritzona ezartzen zuen: Konstituzioak Estatuari berariaz esleitzen ez dizkion gaiak autonomia-erkidegoek beren gain har ditzakete beren estatutuetan, baina Estatuari egokituko zaizkio, estatutuetan onartzen ez badituzte.

Gainera, 150.2 artikuluak aurreikusten zuen Estatuak autonomia-erkidegoei transferi edo eskuorde ziezazkiekeela, lege organiko bitartez, estatuaren titulartasunari zegozkion ahalak, baldin eta ahalok, beren izaerarengatik, transferitu edo eskuordetzeko modukoak baziren. Hala, eskumen jakin batzuk transferitu zitzaizkien autonomia 143. artikuluaren bidetik eskuratu zuten autonomia-erkidegoei, hain zuzen ere ordura artean autonomia 151. artikuluaren bidetik eskuratu zuten autonomia-erkidegoen eskura bakarrik zeuden eskumenak. Azkenik, eta 148.2 artikuluan aurreikusitako bost urteko epea igaro ostean, hasiera batean 143. artikuluaren bidea hartu zuten autonomia-erkidego guztiek beren estatutuak eraldatu zituzten, eta, hala, 151. artikuluko autonomia-erkidegoen eskumenen pare jarri zituzten eskumenak, hain zuzen ere hasieratik eskumen gorenak bereganatu zituzten autonomia-erkidegoen eskumenen pare. Azken batean, gaur egun autonomia-erkidego guztiek lortu dute Konstituzioan aurreikusitako autonomia-maila gorena eta guztiak ere eskumen-maila berberaren jabe dira, Euskal Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Komu-

ISBN: 978-84-7777-732-8

nitatea izan ezik, Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriaren arabera berariazko eskumen batzuk baitituzte beren eskubide historikoak direla medio (esaterako, Ekonomia Ituna Euskadin eta Hitzarmen Ekonomikoa Nafarroan), Foru Lurraldeen eskubide historikoak babesteko eta errespetatzeko klausula barne.

## 2.2. Eskumen motak

Espainiako sisteman, eskumenak gaika banatzen dira (esaterako, arrantza, ingurumena eta abar). Horretaz gainera, gai bakoitzaren inguruan hainbat egiteko daude: legegintza (hau da, oro har lege-mailakoak diren arauak emateko ahalmena, gai osoa edo gai horren zatirik oinarrizkoena bakarrik arau dezakeena), legea garatzekoa (oinarrizko printzipio horiek garatzen dituzten arauak ematea ahalbidetzen duena), eta betearaztekoa (zerbitzuak antolatzeko arauzko ahalmenak, administrazio-ahalmenak —ikuskapena barne— eta administrazio-bidean berraztertzeko ahalmena).

Eskumen horiek esklusiboak edo partekatuak izan daitezke. Eskumen bat esklusiboa izango da baldin eta eskumen horren eraginpeko gaiaren eginkizun edo ahalmen guztiak (legegintza, legea garatzea eta betearaztea) Estatu Zentralarenak edo autonomia-erkidegoarenak badira. Esaterako, Defentsa eta Indar Amatuei dagokiena eskumen esklusiboa da (149.1.4 artikulua); artisautza, berriz, autonomia-erkidegoen eskumen esklusiboa da, eta autonomia-erkidego guztiek bereganatu dute halakotzat estatutuetan (148.14 artikulua). Hainbat gairi dagozkien eskumenak, ordea, Estatuak eta autonomia-erkidegoek partekatzen dituzte: gai batzuetan, legegintzarekin zerikusia duen guztia Estatuaren eskumena da (esaterako, jabetza intelektualari eta industria-jabetzari buruzko legegintza, 149.1.9 artikulua). Beste batzuetan, Estatua oinarrizko legegintzan baino ez da eskumenekoa, legegintza osoan izan beharrean, eta autonomia-erkidegoei dagokie Estatuaren legeak Estatu osorako finkatutako oinarriak garatzea eta betearaztea (esaterako, prentsaren, irratiaren, telebistaren, eta, orokorrean, hedabide guztien araubideari buruzko oinarrizko legeriari dagokionez; 149.1.27 artikulua). Beste batzuetan, legegintza eta legeak garatzea Estatuaren eskumenen barnean hartzen dira, eta autonomia-erkidegoen eskumenak betearaztera mugatzen dira, lan-legegintzaren arloan adibidez (149.1.7 artikulua).

Arazoa honetan datza: nola Konstituzioak hala autonomia-estatutuek esklusibotzat jotzen dituzten zenbait eskumen partekatuak dira berez, eta horrek nolabaiteko nahasmendua sorrarazten du. Adibide bat: Konstituzioaren 149.1.23 artikuluak Estatuaren esku uzten du mendiei, baso-aprobetxamenduei eta abelbideei buruzko oinarrizko legegintza, baina, aldi berean, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren 10.8 artikuluaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoak eskumen esklusiboa du mendi-basoen, oihan-erabilera eta oihan-zerbitzuen, abelbideen eta larreen arloan, honako hau erantsiz: «Konstituzioaren 149.1.23 artikuluan xedatutakoaren kalterik gabe» (artikulu horrek ezartzen du Estatuaren eskumen esklusiboa gai horiei buruzko oinarrizko legegintzan). Bi testuek gai beraren gaineko eskumenaren esklusibotasunari eusten badiote ere, egiaz, eskumena partekatua da hemen, beste kasu askotan bezala: Estatuari dagokio oinarrizko legeria, eta arauak garatzea eta betearaztea, berriz, Euskal Autonomia Erkidegoari. Izan ere, askotan, eskumenak «esklusibotzat» jotzerakoan, zera lortu nahi da, Konstituzioaren 149.3 artikuluan aurreikusitako estatu-legegintzaren nagusitasun-klausula erabili beharrik ez izatea, gatazka izanez gero, Estatuaren arauak autonomia-erkidegoetako arauen gainetik nagusituko direla adierazten duena, horiei beren beregi eskumen esklusiboa eman ez zaien neurrian. Hortaz, ezin gara gehiegi fidatu testu juridiko bakoitzean eskumenari emandako kalifikazioarekin; aitzitik, gai jakin bati dagokionez erakunde bakoitzari dagozkion eskumen edo ahalmenen edukia hartu behar dugu aintzat, gai jakin horretan tartean dauden eskumenak bien artean benetan nola banatzen diren jakiteko.

## 2.3. Euskal Herriaren Autonomia Estatutuan bereganatutako eskumenak

Konstituzioan aurreikusitako eskemari jarraikiz, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak finkatzen ditu Euskal Autonomia Erkidegoak bereganatutako eskumenak. Horri eskaintzen dio, batez ere, I. titulua, baina ez horri bakarrik. Titulu hori aipaturiko eskumen moten sailkapenetik abiatzen da: eskumen esklusiboak (10. artikulua), legegintza-garapena (11. artikulua) eta betearaztekoa (12. artikulua); hala ere, Euskal Autonomia Erkidegoak bereganatutako eskumen guztiak ez daude artikulu horietan bilduta, ikusiko dugunez.

Eskumenen azterketari eskumen esklusiboekin hasiko gara, zeinak Estatutuaren 10. artikuluan baitaude jasota. Nolanahi ere, horietako batzuetan ñabardura batzuk egin behar dira, lehen aipatutako zentzuan, «esklusibotasunari» buruz:

1. Udalerrien lurralde-mugapenak, Estatutuak 37. artikuluan xedatutakoaren arabera Lurralde Historikoei dagozkien ahalmenei kalterik eragin gabe.
2. Bere autogobernu-erakundeen antolaketa, araubidea eta jarduera.
3. Eusko Legebiltzarrari, Batzar Nagusiei eta Foru Aldundiei eragiten dien barruko hauteskunde-legeria, baina Estatutuaren 37. artikuluan xedatutakoaren arabera Lurralde Historikoei dagozkien ahalmenei kalterik eragin gabe.
4. Toki-araubidea eta EAEko zein toki-administrazioko funtzionarioen estatutua, baina Estatuaren eskumena errespetatuz funtzionarioen estatutu-araubidearen oinarrietan.
5. EAE osatzen duten lurralde historikoetako foru-zuzenbide zibil eta berezia gorde, aldatu nahiz garatzea, dela idatzia ala ohiturazkoa, eta zer lurraldetan egongo den indarrean finkatzea.
6. Euskal Autonomia Erkidegoko zuzenbide substantiboaren berezitasunetatik eta antolaketa propiotik eratorritako arau prozesalak eta prozedura administratibokoak eta prozedura ekonomiko-administratibokoak.
7. Autonomia Erkidegoaren titulartasuneko jabari publikoko ondasunak eta zortasun publikoak bere eskumeneko gaietan.
8. Mendi-basoak, oihan-erabilera eta oihan-zerbitzuak, abelbide eta larreak, Estatuak gai horietako oinarrizko legerian dituen eskumenak errespetatuz.
9. Nekazaritza eta abeltzaintza, ekonomiaren antolamendu orokorrarekin bat.
10. Barne-uretako arrantza, itsaski-bilketa eta arrain-hazkuntza, ehiza eta ibai eta aintziretako arrantza.
11. Aprobetxamendu hidraulikoak, ubideak eta ureztatzeak, urok EAEn zehar soilik igarotzen badira; energia ekoiztu, banatu eta garraiatzeko instalazioak, garraioa lurraldetik ateratzen ez bada eta ustiapenak beste probintzia bati edo autonomia-erkidego bati eragiten ez badio; ur mineralak, ur beroak eta lurpeko urak. Hori guztiori, meatze- eta energia-araubidearen oinarrietan Estatuak duen eskumena errespetatuz.
12. Gizarte-laguntza.
13. Irakaskuntza-, kultura-, arte-, ongintza-, eta sorospen-izaerako nahiz antzeko fundazio eta elkarteak, beren egitekoak nagusiki Euskal Autonomia Erkidegoan betetzen dituzten bitartean.
14. Adingabeen babeserako eta tutoretzarako, espetxeetarako eta gizarteratzeko erakunde eta establezimenduen antolaketa, araubidea eta funtzionamendua, arlo zibileko eta zigor- eta espetxe-arloetako legeria orokorrarekin bat.
15. Farmazia-antolamendua, Estatuak farmazia-produktuen eta higienearen arloetako legeriari buruz duen eskumenarekin bat, Estatutuaren 18. artikuluan xedatutakoa kontuan hartuz.
16. Zientzia- eta teknika-ikerketa, Estatuarekin koordinaturik.

ISBN: 978-84-7777-732-8

17. Kultura, baina betiere kontuan hartuta Estatuarentzat kultura eginbeharra eta oinarrizko eskumena dela eta Estatuak autonomia-erkidegoen arteko kultura-komunikazioa erraztuko duela.
18. Arte Ederren sustapenarekin eta irakaskuntzarekin zerikusia duten erakundeak. Eskulangintza.
19. Ondare historiko, artistiko, monumental, arkeologiko eta zientifikoa, autonomia-erkidegoak bere gain harturik ondare hori esportazioaren eta lapurretaren aurka babesteko Estatuak ezar ditzan arau eta betebeharrak betetzea.
20. Estatuaren titulartasunekoak ez diren artxibo, liburutegi eta museoak.
21. Nekazaritzako eta jabetzako ganberak, arrantzale-kofradiak eta merkataritza-, industria- eta itsasketa-ganberak, Estatuaren kanpo-merkataritzaren alorreko eskumenari kalterik eragin gabe.
22. Profesionalen elkargoak eta lanbide tituludunen jarduera, profesionalen elkargoen eta lanbide tituludunen jardueraren araubide juridikoaren estatu-legeria errespetatuz, hau da, Konstituzioaren 139. artikulua betez, hots, espainiar guztien eskubide-berdintasuna errespetatuz eta Espainiako lurralde osoan gizabanakoak askatasunez zirkulatzea eta bertan ezartzea eta ondasunak askatasunez zirkulatzea zuzenean edo zeharka oztopatzen duten neurrien debekua errespetatuz. Estatuaren legeekin bat notarioak izendatzea.
23. Kooperatibak, Gizarte Segurantzan sartu gabeko mutualitateak eta elkarlaguntzako elkarteak, Estatuaren merkataritza-arloko legeria orokorrarekin bat.
24. Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publiko propioa.
25. Euskal Autonomia Erkidegoko ekonomiaren sustapena, garapena eta plangintza, ekonomiaren antolamendu orokorrarekin bat.
26. Kreditu-erakunde korporatiboak, publikoak eta lurraldekoak, eta aurrezki-kutxak, Estatuak lurraldearen eta banketxeen antolamenduaz ezar ditzan oinarrien esparruan.
27. Barne-merkataritza, baina prezio-politika orokorrari, Estatuko lurraldean ondasunen joan-etorri askeari eta lehiaren babeserako legeriari kalterik eragin gabe. Barruko feria eta azokak, jatorri-deiturak eta publizitatea, Estatuarekin elkarlanean.
28. Kontsumitzaile eta erabiltzaileak babestea, aurreko paragrafoko mugapen berarekin.
29. Burtsa eta gainerako merkatalgai- eta balore-salerosketarako guneak sortu eta arautzea, merkataritza-legeriarekin bat.
30. Industria, salbu eta arau berezien peko industriak ezartzea, handitzea eta lekualdatzea, dela segurtasunagatik, armadaren eta osasunaren interesagatik edota eginkizunotarako legeria berezia behar dutenak eta atzerriko teknologia eskuratzeko aurretiazko kontratuak behar dituztenak. Industria-sektoreen berregituraketan, Euskal Autonomia Erkidegoari soilik dagokio Estatuak erabakitako planak garatu eta gauzatzea.
31. Lurraldearen eta itsasbazterraren antolamendua, hirigintza eta etxebizitza.
32. Trenbideak, lehorreko, itsasoko, ibaietako eta kable bidezko garraioa, portuak, heliportuak, aireportuak eta EAEko Meteorologia Zerbitzua, Estatuak interes orokorreko portu eta aireportuetan; aireko espazioa, eta airetiko bidaiak eta garraioa kontrolatzean; meteorologia-zerbitzu nazionalean; eta aireontzien matrikulazioan duen eskumenari kalterik eragin gabe. Garraioaren arloko kontratazio-zentroak eta zamalanetarako terminalak ere Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumenekoak dira.
33. Herri-lanak, interes orokorrekotzat izendatu gabekoak edota egiterakoan beste lurralde batzuei eragiten ez diotenak.
34. Bide eta errepideen arloko eskumenak, baina Foru Aldundiek izan ohi dituzten eskumenak errespetatuz; hala, Euskal Autonomia Erkidegoko Foru Aldundiek beren gain hartu dituzte 148.1.5 artikuluaren arabera autonomia-erkidego guztiek dituzten ia eskumen guztiak (Foru Aldundiak eskumenekoak dira —eta historian zehar ere izan dira— gai horretan).

35. Kasino, joko eta apustuak, Kirol eta Ongintzako Elkarrekiko Apustuak izan ezik.
36. Turismoa eta kirolak, aisia eta olgeta.
37. Euskal Autonomia Erkidegoko estatistika, bere helburu eta eskumenetarako.
38. Ikuskizunak.
39. Komunitatearen garapena, emakumeen egoera. Haur, gazte eta adinekoen aldeko politika.

Bere lurraldearen barruan oinarrizko legeria edo Estatuaren oinarriak garatu eta betearazteko eskumenei dagokienez, 11. artikuluan honako gai hauek aipatzen dira:

1. Ingurumena eta ekologia.
2. Nahitaezko desjabetzea, administrazio-kontratu eta -emakidak, bere eskumenen esparruan, eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren erantzukizun-sistema.
3. Euskal Autonomia Erkidegoko arrantza-sektorearen antolamendua.
4. Kredituaren antolamendua, bankuak eta aseguruak.
5. Funtsezko baliabide eta zerbitzuak sektore publikorako gordetzea, monopolio bidezkoak bereziki, eta interes orokorrak hala eskatzen duenean enpresak eskupean jartzea.
6. Meategien eta energiaren araubidea. Baliabide geotermikoak.

Betearazteko eskumenak, berriz, administrazio-ahalmena eta bere zerbitzuak antolatzeko barne-erregelamenduak ematekoa barne, 12. artikuluan jaso dira:

1. Espetxe-legeria.
2. Lan-legeria, 1979ra arte arlo horretan Estatuak zituen lan-harremanei buruzko ahalmen eta eskumenak bereganaturik. Halaber, Estatuak lan-legeria betearazteko dituen zerbitzuak antolatzeko, zuzentzeko eta gainbegiratzeko ahalmena, Estatuaren goi-ikuskaritzaz bat, lan-baldintzak gizartearen garapen- eta aurrerapen-mailari egokitzen saiatuz eta langileen kualifikazioa eta prestakuntza osoa bultzatuz.
3. Jabetza-erregistratzaileak, kanbio eta burtsako agenteak eta merkataritza-artekariak izendatzea eta dagozkien lurralde-mugapenak finkatzea.
4. Jabetza intelektuala eta industriala.
5. Pisu eta neurriak; metalen kontrastea.
6. Euskal Autonomia Erkidegoan egindako nazioarteko azokak.
7. Estatuaren sektore publikoa autonomia-erkidegoaren lurralde-barrutian, non eta eskuhartzerik izango duen egoki den kasu eta jardueretan.
8. Interes orokorrekotzat jotako portu eta aireportuak, Estatuak zuzeneko kudeaketa beretzat gordetzen ez duenean.
9. Abiaburua eta helmuga autonomia-erkidegoaren lurralde barruan dituen salgai- zein bidaiari-garraioaren antolamendua, nahiz eta Konstituzioaren 149.1.21 artikuluak aipatzen dituen Estatuaren izeneko azpiegituretan zehar egin garraioa, eta Estatuak beretzat gorde dezan zuzeneko betearazteari kalterik eragin gabe.
10. Itsas salbamendua eta industriako isurketak eta kutsatzaileak, euskal itsasbazterrari dagozkion Espainiako uretan.

Dakigunez, badira beste eskumen batzuk, I. tituluaren barnean baina hiru artikulu horietatik kanpo egonik, Euskal Autonomia Erkidegoak bere egin dituenak, eta, aipatu berri ditugunak bezala, jasota egoteaz gain zehaztasunez ere garatu direnak. Hala, esaterako, Justizia Administrazioarekin zerikusia dutenak, 13.1 artikuluan jasotakoak (Aginte Judizialaren lege organikoek Gobernu Zentralarentzat gordetzen edo Gobernu Zentralari esleitzen zizkiotenak), Arartekoa edo Euskal Autonomia Erkidegoko Herriaren Defendatzailea sortu eta antolatzekoa

ISBN: 978-84-7777-732-8

(15. artikulua), eta beste zenbait eskumen garrantzitsu, hezkuntzari buruzkoa adibidez, Estatutuaren 17. artikuluan jaso dena (Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriak babestutako eskubide historikoen haritik dator eskumen hori), Konstituzioaren 27. artikuluan ezarritakoari eta artikulu hori garatzen duten lege organikoei kalterik eragin gabe, Estatuarentzat 149.1.30 artikuluak esleitzen dizkion eskumenak gordeta (titulu akademikoei eta lanbide-tituluei dagokienez). Autonomia Erkidegoko Poliziari edo Ertzaintzari buruzko eskumena ere eskubide historikoetatik eratorri da, eta oso garrantzitsua da (17. artikulua).

Halaber, 18. artikuluan barne-osasunaren arloko legeria lege bidez garatu eta betearazteko eskumena jaso da, baita Gizarte Segurantzaren arloko eskumena ere, Estatuko oinarrizko legeria lege bidez garatu eta betearazteko eskumena barne, araubide ekonomikoa mamitzen duten arauak izan ezik, autonomia-erkidegoaren kudeaketaren eraginpean daudenak. Autonomia-erkidegoaren eskumena da, halaber, farmazia-produktuei buruzko Estatuko legeria betearaztea, eta, ezarritakoaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoak lehen aipatu diren gaiekin lotutako zerbitzu guztiak kudeatu eta antolatu ahal izango ditu bere lurraldean, eta Osasunaren eta Gizarte Segurantzaren arloko erakunde, entitate eta fundazioen gainbegiratzea egingo du, goikuskaritza Estatuak beretzat gordetzen duela, eta eskumen horiek gauzatzerakoan interesdunen, sindikatuen eta enpresa-elkarteen partaidetza demokratikoaren irizpideari lotu behar zaiola aintzat hartuta. Bestalde, 19. artikuluan jasotzen da Euskal Autonomia Erkidegoari dagokiola gizarte-hedabideen arloan Estatuaren oinarrizko arauen lege-garapena Konstituzioaren 20. artikuluan jasotakoaren bidetik, eta horren ildotik zera eransten du, gai horietan betearaztea Estatuarenarekin koordinatuko dela, Estatuaren titulartasuneko hedabideei ezargarri zaien arauketa bereziari dagokionez. Azkenik, Estatutuaren 19.3 artikuluaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoak bere telebista, irratia eta prentsa arautu, sortu eta mantendu ahal izango ditu, eta, oro har, bere helburuak lortzeko behar dituen gizarte-hedabide guztiak ere bai.

20. artikuluan jasotzen da Euskal Autonomia Erkidegoak eskumenak zabaltzeko aukera izango duela, Estatuak esparru-legeen bitartez lagata (Konstituzioaren 150.1 artikulua) edo eskumenak eskualdatuz edo eskuordetzan emanez (Konstituzioaren 150.2 artikulua). 21. artikuluak ezartzen du eskumen esklusiboen gaietan Euskal Autonomia Erkidegoak emandako zuzenbidea lehentasunez dela erabilgarri beste edozeinen aurretik, eta halakorik ezean bakarrik baliatu ahalko dela Estatuko zuzenbidea; eta, azkenik, 22. artikuluak zera ezartzen du, Euskal Autonomia Erkidegoak hitzarmenak egin ditzakeela beste autonomia-erkidegoekin beren eskumen esklusiboko zerbitzu propioak kudeatu eta emateko (Gorte Nagusiei jakinarazita), baita lankidetza-hitzarmenak ere (Gorte Nagusien aldez aurreko baimenarekin). Gainera, beste foru-lurralde historiko batekin hitzarmenak egin ditzake, bere eskumeneko zerbitzu propioak kudeatu eta emateko (Gorte Nagusiei horren berri eman ondoren).

Euskal Autonomia Erkidegoak bereganatutako garrantzizko beste zenbait eskumen Estatutuaren I. titulutik aparte jasotzen dira, hala nola euskarari dagozkionak (atariko tituluaren 6. artikulua), edo Ekonomia Itunari dagokiona, zeina oso garrantzitsua baita eta Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriak babestutako eskubide historiko baten haritik baitator (Estatuaren III. tituluan jasotzen da, zehazki 41. artikuluan, Euskal Ogasunari eta abarri dagozkien artikuluen aurretik (42. artikulua eta ondorengoak).

Azken batean, aldez aurretik ikusi dugun bezala, autonomia-estatutuak finkatu behar ditu Euskal Autonomia Erkidegoari oro har dagozkion eskumenak, Konstituzioaren 148., 149. eta 150. artikuluek baimentzen dizkiotenak bereganatuz. Nolanahi ere, esan beharra dago, gainera, Estatutuaren bitartez Euskal Autonomia Erkidegoak bereganatutako eskumen horietako batzuk Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideenak direla, eta beste batzuk, berriz, bertako Lurralde Historikoen eskumenekoak direla. Horren ildotik, aipatzekoa da Autonomia Estatutuan zenbait arau jaso direla eskumenak Euskal Autonomia osorako Erakundeen

(Eusko Jaurlaritza eta Eusko Legebiltzarra) eta lurralde Historikoetako Foru Organoen artean banatzeko (Foru Aldundiak eta Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako Lurralde Historikoetako Batzar Nagusiak), eta eskumen-banaketa hori, jakina denez, autonomia-erkidego osorako erakunde erkideen eta bertako Lurralde Historikoetako Foru Organoen arteko Harremanei buruzko azaroaren 25eko 27/1983 Legearen bitartez osatu eta garatu dela —Lurralde Historikoen Legea ere esaten zaio, edo LHL—.

## 3. EUSKO LEGEBILTZARRA

### 3.1. Autonomia Estatutuaren aurreikuspenak eta Eusko Legebiltzarraren Erregelamendua

Aurretik aipatu dugunaren arabera, Konstituzioak 152. artikuluan ezartzen duenez, Euskal Autonomia Erkidegoko eta gainerako autonomia-erkidegoetako erakunde-antolaketak biltzar legegilea izango du oinarri; biltzar legegile hori sufragio unibertsalaren bidez aukeratuko da, proportziozko ordezkaritza-sistemaren arabera, eta sistema horrek ziurtatuko du lurraldeko eskualde guztiak ordezkaturik egotea.

Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak, bestalde, Eusko Legebiltzarrari eskaintzen dio II. tituluko I. kapitulua. Guztira, lau artikulu dira. Haietako batean (27.1 artikuluan), jasotzen da Legebiltzarrak bere barne-erregelamendua finkatuko duela, eta legebiltzarkideen gehiengo osoz onartu beharko dela. Lehenengo Erregelamendua 1983ko otsailaren 11n onartu zen; indarrean dagoen testua Eusko Legebiltzarraren Erregelamendua da, 2008ko abenduaren 23an egindako ohiko osoko bilkurak onetsia, eta hainbat erreforma izan ditu (azkena, 2020ko irailean onartua, saio telematikoak eta eskuordetutako botoa ezartzeko), eta gaur egun bost titulu eta 243 artikulu ditu guztira.

Estatutuaren artikuluak erreferentziatzat hartuz, jarraian Legebiltzarraren alderdirik garrantzitsuenak zehaztuko ditugu, unean-unean arauzko beste testu batzuei buruzko aipamenak eginez.

### 3.2. Legebiltzarkideak hautatzea

Estatutuak Legebiltzarraren ezaugarri hauek aipatzen ditu 26. artikuluan: Lurralde Historiko bakoitzeko ordezkari kopuru berdinak osatuko duela Eusko Legebiltzarra, sufragio unibertsal, libre, zuzen eta isilpeko bidez hautaturik; Lurralde Historikoa dela hauteskunde-barrutia; ordezkaritza proportzionalaren irizpideari jarraituz egingo dela hautaketa Lurralde Historiko bakoitzaren barnean; eta lau urterako hautatuko dela Eusko Legebiltzarra.

26. artikuluak eransten du Eusko Legebiltzarraren hauteskunde-lege batek arautuko duela kideen hautaketa, eta bere lurralde-esparruan betetako postu edo karguei eragin diezaieten hautaezintasun- eta bateraezintasun-arrazoiak finkatuko dituela. Aurreikuspen hori bete egiten da Eusko Legebiltzarrerako hauteskundeei buruzko Legean (ekainaren 15eko 5/1990), zeina hainbatetan aldatu baitute gerora (besteak beste, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legea zela eta). 5/1990 Legeak goian aipatutako gai guztiak garatzen ditu (10. artikuluan hogeita bost legebiltzarkide ezartzen ditu hauteskunde-barruti bakoitzeko), baita beste zenbait gai ere, hala nola Hauteskunde Administrazioa (Hauteskunde Batzordeak, Hauteskunde Sailak eta Hauteskunde Mahaiak), hauteskundeen deialdia, hauteskunde-prozedura (hautagaiak aurkeztu eta aldarrikatzea, hauteskunde-kanpaina, hauteskundeetarako txartel eta gutun-azalak, bozketa eta boto-zenbaketa eta abar).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Azkenik, Estatutuaren 26. artikuluak adierazten du Eusko Legebiltzarreko kideak ukiezinak izango direla beren kargualdian emandako boto zein iritziengatik; gainera, beren kargualdian ezin izango dira atxilotu ez atxiki Autonomia Erkidegoaren lur-esparruan egindako delituengatik, delitu gori-goriagatik izan ezik, eta betiere Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiari dagokio erru-egozte, espetxeratze, auziperatze eta epaitzeari buruz erabakitzea. Euskal Autonomia Erkidegotik kanpo, erantzukizun penala modu berean eskatu ahal izango da Auzitegi Goreneko Zigor-arloko Salan (horri dagokionez, otsailaren 12ko 2/1981 Legea onetsi zen, Eusko Legebiltzarreko kideen ukiezintasun- eta immunitate-eskubideak aitortzeari buruzkoa). Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduak, I. tituluaren III. kapituluan, legebiltzarkidearen estatutuaz dihardu.

## 3.3. Legebiltzarraren eginkizunak

### 3.3.1. Ikuspegi orokorra (25. artikulua)

Estatutuaren 25. artikuluak Legebiltzarraren egiteko nagusiak ezartzen ditu: legegintza-ahala baliatzea, aurrekontuak onartzea, eta Eusko Jaurlaritzaren ekintza bultzatzea eta kontrolatzea, betiere Lurralde Historikoetako erakundeen eskumenei kalterik eragin gabe.

### 3.3.2. Legegintza eginkizuna (27.4 eta 27.5)

Estatutuaren 27.4 artikuluaren arabera, legebiltzarkideei, Jaurlaritzari eta Lurralde Historikoak ordezkatzen dituzten erakundeei dagokie legegintzarako ekimena. Legebiltzarkideek eskariak, galderak, itaunak eta adierazpenak aurkeztu ahal izango dituzte, bai Osoko Bilkuran bai Batzordeetan, erregelamendu bidez finkatutako moduan. Eusko Legebiltzarrak izapidetu beharreko lege-proposamenak aurkezteko herritarren ekimena lege baten bidez arautuko du Legebiltzarrak. Hain zuzen ere, Legegintzako Herri Ekimena arautzen duen ekainaren 30eko 10/2016 Legearen bidez, gai jakin batzuk eremu horretatik kanpo uzten dituena (2. artikulua), eta Legebiltzarraren aurrean Lege Proposamen bat aurkezteko politikoki euskal herritar gisa hartzen diren gutxienez hamar mila lagunen sinadura eskatzen dituena (3. artikulua).

Eusko Jaurlaritzaren lehendakariak aldarrikatuko ditu Legebiltzarraren legeak, eta, onartu eta hamabost eguneko epean, Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko, baita Estatuko Aldizkari Ofizialean ere. Indarrean noiz jarriko den jakiteko, Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratutako egunak aginduko du (27.5 artikulua).

Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduak III. titulua eskaintzen dio legegintza-prozeduraren gaiari, eta, kapituluz kapitulu, honako gai hauek jorratzen ditu: legegintza-ekimena, ohiko legegintza-prozedura (lege-proiektuei, osoko zuzenketen eztabaidei, batzordearen eztabaidari, osoko bilkuraren eztabaidari eta lege-proposamenei buruzko aipamenak biltzen ditu), eta legegintza-prozedura bereziak (aurrekontu orokorren legea, foru-aldundien ekarpenen legea, batzordeen legegintza-ahalmen osoa, irakurraldi bakarreko prozedura eta autonomia-estatutuaren erreforma).

### 3.3.3. Jaurlaritza sustatzeko eta kontrolatzeko eginkizunak (33.3 artikulua)

Estatutuaren 33.3 artikuluaren arabera, Eusko Legebiltzarrak finkatuko ditu lehendakaria hautatzeko modua, haren eskumenak, eta Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren arteko harremanak. Gai horiek Jaurlaritzaren Legeari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean arautzen dira, zehazkiago I. tituluko II. kapituluan («Lehendakariaren hautapena eta izendapena», 4.-6. artikuluak) eta V. tituluan «Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren arteko harremanak» (43.-51. artikuluak).

Jaurlaritzaren Legean jasotakoaren arabera, Legebiltzarrak izendatuko du lehendakaria legebiltzarkideen artetik, eta Erregeak izendatuko du, Estatuko Aldizkari Ofizialean eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko den errege-dekretu baten bidez (4. artikulua); Gobernu zentraleko presidenteak berretsiko du errege-dekretu hori.

Eusko Legebiltzarraren legegintzaldi bakoitzaren hasieran, eta lege horrek aurreikusitako guztietan, Legebiltzarreko presidenteak lehendakaria izendatzeko deia egingo dio Legebiltzarrari, Legebiltzarraren Erregelamenduan horretarako ezarritako prozedurari jarraikiz.

Jaurlaritzaren Legeak gaineratzen duenez, Legebiltzarrean ordezkariak dituzten talde politikoek proposatutako hautagaiak edo hautagaiek, bilkura berean, beren gobernu-egitasmo berezien ildo nagusiak adierazi beharko dituzte Legebiltzarraren aurrean, eta jarraian horiei buruzko eztabaidari ekingo zaio. Botoen gehiengo osoa lortzen duen hautagaia izendatuko dute lehendakari. Lehenengo bozketan inork gehiengo osoa lortuko ez balu, beste bozketa bat egingo da, eta hautagaietan boto gehien dauzkana izendatuko dute lehendakari. Legebiltzarrak lehendakaria aukeratu ondoren, Legebiltzarreko presidenteak Erregeari jakinaraziko dio izendapena egin dezan (5. artikulua).

Legebiltzarrak lehendakaria hautatzeko deia egin ondoren hirurogei eguneko epea hautapen hori egin gabe igaro ondoren, jarduneko lehendakariak, zioen adierazpena egiteko Dekretuaren bidez, Legebiltzarra desegin dela aldarrikatuko du, eta autonomia-erkidegoko lurraldean hauteskundeak egiteko deia egingo du (6. artikulua).

Jaurlaritzaren Legearen V. tituluari dagokionez, «Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren arteko harremanak» (43.-51. artikuluak), besteak beste, konfiantza-arazoa edo zentsura-mozioa arautzen dira.

Zentsura-mozioak konstruktiboa izan beharko du — hau da, lehendakarigai bat izan beharko du — eta gutxienez legebiltzarkideen seiren batek proposatu beharko du; Legebiltzarrak zentsura-mozioa onesten baldin badu, lehendakariak dimisioa emango du, eta Legebiltzarrak izendatutzat joko da mozioan ageri zen hautagaia; zentsura-mozioa legebiltzarkideen gehiengo osoak onesten ez badu, aldiz, mozioaren sinatzaileek ezin izango dute beste moziorik aurkeztu hurrengo bi bilkuraldietan (47. artikulua). Halaber, Legebiltzarrak zentsura-mozio bat onartzen badu, lehendakariak dimisioa emango du, eta zentsura-mozioak bere baitan daraman hautagaia Legebiltzarrak aukeratutakotzat joko da, Erregeak izendatu dezan (48. artikulua).

Konfiantza-arazoari dagokionez, lehendakariak, Jaurlaritzak eztabaidatu ondoren, Legebiltzarraren aurrean aurkez dezake, bere programari buruz edo politika orokorreko adierazpen bati buruz. Konfiantza eman zaiola ulertuko da ganberako botoen gehiengo soila lortzen badu (46. artikulua). Konfiantza ukatzen bada, lehendakariak dimisioa emango du eta lehendakari berria izendatuko da (48. artikulua).

Jaurlaritzaren Legeaz gainera, beharrezkoa da Eusko Legebiltzarraren Erregelamendua kontuan hartzea, zehazki, IV. titulua, «Jaurlaritza sustatzea eta kontrolatzea», zeinaren I. kapituluan, «Konfiantza ematea eta erretiratzea», biltzen baita 1. atala «Lehendakaria izendatzea» (165.-167. artikuluak). 2. atalean, «Jaurlaritzaren erantzukizun politikoa» (168.-172. artikuluak) zentsura-mozioaren prozedura-alderdiak eta konfiantza-arazoa jorratzen dira, besteak beste.

Legebiltzarraren Erregelamenduak hurrengo kapituluetan jarraitzen du Legebiltzarrak Jaurlaritzari egiten dizkion kontrol- eta sustapen-funtzioekin lotutako beste teknika edo gai batzuekin: legez besteko proposamenak (II. kapitulua), Legebiltzarrak gai jakin baten inguruan eztabaidatu eta erabaki bat har dezan; interpelazioak eta galderak (III. kapitulua); legegintza

ISBN: 978-84-7777-732-8

eskuordetuaren kontrola (IV. kapitulua); Jaurlaritzaren agerraldiak, komunikazioak, txostenak eta planak (V. kapitulua), politika orokorreko eztabaidak urtean behin, eztabaida monografikoak eta Jaurlaritzaren agerraldiak; eta ondare- eta finantza-baimenak eta -informazioak (V. kapitulua).

#### 3.3.4. Finantza eginkizuna (25., 42., 44. eta 45. artikuluak)

Estatutuaren 25., 42., 44. eta 45. artikuluetan Legebiltzarraren finantza-eginkizunari buruzko aipamenak biltzen dira. Honela gauzatzen da eginkizun hori:

a) Autonomia Erkidegoaren aurrekontuak onartzea (25. eta 44. artikuluak). Jaurlaritzak aurrekontuak prestatu behar ditu eta Legebiltzarrak legez onartu, Ganberaren Erregelamenduak ezarritako berariazko prozedurari jarraikiz.
b) Lurralde Historikoen ekarpenak (42. artikulua). Erkidegoaren aurrekontuaren finantzaketaren barnean Lurraldeen ekarpenak hartzen dira, Foru Ogasunek biltzen dituztenak; Eusko Legebiltzarrari dagokio Lurralde bakoitzaren ekarpen-irizpideak finkatzea.
c) Autonomia-erkidegoaren zergak (42.b artikulua). Autonomia-erkidegoak bere zerga propioak ezar ditzake, eta Eusko Legebiltzarrak onartu behar ditu horretarako Legea emanez.
d) Zor publikoa jaulkitzea inbertsio-gastuak finantzatzeko (45. artikulua). Ez da esanbidez aipatzen zeregin hori Legebiltzarrari dagokionik, baina praktikan baimena lortzen da Legebiltzarrak dagokion Aurrekontuen Legea onartu ondoren.

#### 3.3.5. Legebiltzarraren beste eginkizun batzuk (28. artikulua)

Estatutuaren 28. artikuluak Eusko Legebiltzarraren beste hiru eginkizun zehazten ditu, garrantzi txikiagoa dutenak:

a) Euskal Autonomia Erkidegoaren ordezkari izango diren senatariak izendatzea, Konstituzioaren 69.5 artikuluan aurreikusitakoarekin bat, Eusko Legebiltzarraren beraren lege batek finka dezan jardunbidearen bitartez proportziozko ordezkaritza egokia ziurtatuko duena. Horri loturik, 4/1981 Legea eman zen, martxoaren 18koa, Euskadiren izeneko senatarien izendapenari buruzkoa.
b) Estatuko Gobernuari lege-egitasmo bat onar dezan eskatzea edota Kongresuko Mahaiari lege-proposamen bat helaraztea, Biltzar horretan aldeztuko duten legebiltzarkideak ordezkari izendatuta.
c) Konstituzio-kontrakotasunaren errekurtsoa jartzea Konstituzio Auzitegian.

Legebiltzarraren Erregelamenduak, V. tituluan hiru eginkizun horiek arautzeaz gainera (VIII. kapitulua.— Senatariak eta beste batzuk izendatzea; VII. kapitulua.— Gorte Nagusien aurreko legegintza-ekimena; VI. kapitulua —Konstituzio Auzitegiaren aurreko prozedurak), Legebiltzarrak bi organorekin dituen harremanez ere arduratzen da I. kapituluan (Arartekoarekiko harremanak) eta II.ean (Herri Kontuen Euskal Epaitegiarekiko harremanak). Arartekoa (*Ombudsman* edo Herriaren Defendatzailearen organo baliokidea, Estatutuaren 15. artikuluan aurreikusia eta Arartekoa sortzen eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/1985 Legeak garatua, zeina «Legebiltzarraren goi-komisionatu» gisa definitzen baita 1. artikuluan) eta Herri Kontuen Euskal Epaitegia (Herri Kontuen Euskal Epaitegiari buruzko otsailaren 5eko 1/1988 Legearen bidez sortua, eta 1. artikuluan «Legebiltzarraren mendeko zuzen» gisa adierazia). Amaitzeko, Erregelamenduaren V. tituluak Legebiltzarraren beste zeregin batzuk jasotzen ditu, hala nola Euskal Irrati Telebista erakunde publikoaren kontrola (III. kapitulua) edo beste autonomia-erkidego batzuekin lankidetza-hitzarmenak eta -akordioak egitea (V. kapitulua).

### 3.4. Antolaketa eta funtzionamendua

Estatutuaren 27.1. artikuluak dioenez, Legebiltzarrak bere kideen artean aukeratuko ditu presidentea, mahaia eta diputazio iraunkorra. Osoko bilkuretan eta batzordeetan jardungo du. Legebiltzarrak bere aurrekontua eta langileen estatutua onartuko ditu (testu honetan zehazten da: Langileen estatutua eta Legebiltzarreko Administrazioaren araubide juridikoa, 1990eko ekainaren 22koa).

Bilkura-aldi arrunta urtean zortzi hilabetekoa izango da gutxienez (27.2 artikulua). Biltzarrak bilkura bereziak egin ahal izango ditu Jaurlaritzaren, Batzorde Iraunkorraren nahiz legebiltzarkideen herenaren eskariz. Bilkura berezirako deialdiarekin batera gai-zerrenda jakin bat aurkeztu beharko da, eta gai-zerrenda hori amaitutakoan emango da bukatutzat bilkura (27.3 artikulua).

Antolaketaren gaia Legebiltzarraren Erregelamenduko I. tituluan dago jasota, eta honako auzi hauei eskainiriko kapituluak ditu: eratze-bilkura, lehendakariaren inbestidura-osoko bilkuraren aurreko jarduerak, Legebiltzarreko taldeak, presidentetza-mahaia, bozeramaileen batzordea, Legebiltzarreko batzordeak, osoko bilkura, diputazio iraunkorra eta idazkaritza nagusia.

Bestetik, Legebiltzarraren Erregelamenduko II. tituluan dago jasota funtzionamenduaren auzia, honako hauekin zerikusia duten kapituluen bitartez: bilkurak, gai-zerrenda, eztabaidak, bozketak, epeak zenbatzea eta dokumentuak aurkeztea, presakotzat jotzea, legebiltzarreko lanak argitaratzea, legebiltzarreko diziplina eta Legebiltzarreko tramitazioen iraungipena.

## 4. EUSKO JAURLARITZA ETA LEHENDAKARIA

### 4.1. Autonomia Estatutuaren aurreikuspenak eta Jaurlaritzaren Legea

Konstituzioaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoaren moduko autonomia-erkidegoen erakunde-antolaketan Gobernu Kontseilu bat egongo da, eginkizun betearazleak eta administratiboak izango dituena. Bestalde, lehendakaria egongo da, Biltzarrak bere kideen artean aukeratu eta Erregeak izendatua. Lehendakariari dagozkio Gobernu Kontseiluaren zuzendaritza, autonomia-erkidegoaren ordezkaritza gorena eta Estatuaren ordezkaritza arrunta autonomia-erkidegoan. Amaitzeko, zera esaten du, lehendakariak eta Gobernu Kontseiluko kideek erantzukizun politikoa izango dutela Biltzarrean.

Autonomia Estatutuaren II. tituluko II. kapituluak Eusko Jaurlaritzaz eta lehendakariaz dihardu. Hala, 29. artikuluan jasotzen da Eusko Jaurlaritza Euskal Autonomia Erkidegoko betearazte- eta administrazio-egitekoak dituen kide anitzeko organoa dela. Jarraian, 30. artikuluan, zera jasotzen da, Jaurlaritzak lehendakari bat eta zenbait sailburu izango dituela, eta lege bidez arautuko direla Jaurlaritzaren eginkizunak eta antolaketa eta Jaurlaritzaren kideen estatutua. Iragarritako arau-testua Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legea da (gerora hainbat aldiz aldatu da, azkena ekainaren 2ko 8/2016 Legeak, zeinak Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legea aldatzen baitu).

Estatutuak aurrera jarraitzen du esanez Eusko Jaurlaritza bertan behera gelditukо dela Legebiltzarrerako hauteskundeak egin ondoren, Legebiltzarraren babesa galduz gero edota lehendakariak kargua uzten badu edo zentzen bada; bertan behera gelditutako Jaurlaritzak jardunean jarraituko du Jaurlaritza berriak kargua hartu arte (31. artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Jarraian, 32. artikuluan, Estatutuak zera ezartzen du, Jaurlaritzak Legebiltzarraren aurrean erantzuten duela politikoki bere osoan, kide bakoitzaren bere kudeaketaren erantzukizun zuzena gorabehera. Jaurlaritzako lehendakaria eta Jaurlaritzako kideak beren kargualdian ezin izango dira atxilotu ez atxiki Euskal Autonomia Erkidegoaren eremuan egindako delituengatik, delitu gori-goria izan ezik; eta betiere Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiari dagokio erru-egozte, espetxeratze, auziperatze eta epaitzeari buruz erabakitzea. Euskal Autonomia Erkidegoko lurraldetik kanpo, Auzitegi Gorenaren Zigor-arloko Salan argitu ahal izango da erantzukizun penala, modu berean.

Azkenik, Estatutuaren II. kapituluko 33. artikuluak lehendakaria hartzen du hizpide, berariaz. Eusko Legebiltzarrak hautatuko du bere kideen artetik, eta Erregeak izendatuko. Bestetik, lehendakariak Jaurlaritzako sailburuak izendatu eta bereizten ditu, Jaurlaritzaren lan-jarduna zuzentzen du eta bera da, batera, Euskal Autonomia Erkidegoaren ordezkari gorena eta Estatuaren ordezkari arrunta lurralde honetan. Eusko Legebiltzarrak lege baten bidez (aldez aurretik aipatu dugun Jaurlaritzaren Legea) finkatuko ditu lehendakaria hautatzeko modua, haren eskumenak eta Jaurlaritzak eta Legebiltzarrak dituzten harremanak.

Jarraian, Jaurlaritzaren Legean bildutako aurreikuspen nagusietako batzuk laburbilduko ditugu. Lege horrek zehazten ditu, besteak beste, Eusko Jaurlaritzaren antolaketa eta eskuduntzak —organo politiko eta Administrazioa zuzentzen duen organo gisa—, lehendakariaren hautaketa eta eskuduntzak, eta Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren arteko harremanak.

## 4.2. Lehendakaria

Jaurlaritzaren Legearen I. titulua Euskadiko lehendakariari buruzkoa da oso-osorik.

### 4.2.1. Definizioa eta estatutu pertsonala

Lehendakariak, autonomia-erkidego gisa eratutako Euskal Autonomia Erkidegoaren ordezkaritza gorena du, baita, erkidego horren lurraldean, Estatuaren ordezkaritza arrunta ere, eta bereak ditu Jaurlaritzaren lehendakaritza eta zuzendaritza, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuan, lege honetan eta antolamendu juridikoaren gainerako xedapenetan ezarritakoaren arabera (1. artikulua).

Honako eskubide hauek izango ditu EAEko lehendakariak, bere karguaren indarrez: jaun txit goren izendapena edukitzea; ezaugarri gisa Euskadiko ikurrina erabiltzekoa; egoitza ofizialean bizitzea; bere goi-aginteari dagozkion sariak eta gastuen ordainak jasotzea; eta bere agintearen duintasunaren indarrez zor zaizkion ohoreak jasotzea (2. artikulua).

Euskadiko lehendakaritza bateraezina da beste edozein kargu publiko zein pribatu gauzatzearekin, baita lanbide liberal edota merkataritza- nahiz industria-jarduera mota guztiekin ere, Eusko Legebiltzarreko biltzarkide izatearekin salbu (3. artikulua).

### 4.2.2. Hautapena eta izendapena

Eusko Legebiltzarrari buruzko atalean ikusi den bezala, erakunde horrek izendatuko du lehendakaria legebiltzarkideen artetik (gaur egun autonomia-erkidego guztietan eskatzen da hori, ez ordea Gobernuko presidentegaitarako, ez baitu izan behar parlamentari —diputatu edo senatari—), eta, ondoren, Erregeak izendatu behar du, Estatuko Aldizkari Ofizialean eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko den errege-dekretu baten bidez (4. ar-

tikulua). Estatuko Gobernuko presidenteak berretsiko du lehendakaria izendatzeko erregedekretua.

Eusko Legebiltzarraren legegintzaldi bakoitzaren hasieran, eta aipaturiko legeak aurreikusitako guztietan, Legebiltzarreko presidenteak lehendakaria izendatzeko deia egingo dio Legebiltzarrari, Legebiltzarraren Erregelamenduan horretarako ezarritako prozedurari jarraikiz (hau da, Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduaren IV. titulua, «Jaurlaritza sustatzea eta kontrolatzea»). Lehendakaria inbestitzea da ondoren Gobernu Kontseilua osatzeko lehen urratsa, eta lehendakaria da horren ardatz nagusia.

Jaurlaritzaren Legearen arabera, Legebiltzarrean ordezkariak dituzten talde politikoek proposatuko dituzte hautagaiak —formula hori Euskal Autonomia Erkidegoan bakarrik erabiltzen da, beste erkidego batzuetan proposamena Legebiltzarreko presidenteak egiten baitu, aldaera desberdinekin—, eta, bilkura berean, beren gobernu-egitasmo berezien ildo nagusiak adierazi beharko dituzte Legebiltzarraren aurrean, eta jarraian horiei buruzko eztabaidari ekingo zaio. Euskal Autonomia Erkidegoko inbestidura modalitatearen ezaugarri bat da —Asturiasekin batera— hautagai bat baino gehiago aldi berean proposatu ahal izatea. Botoen gehiengo osoa lortzen duen hautagaia izendatuko dute lehendakari. Lehenengo bozketan inork gehiengo osoa lortuko ez balu, beste bozketa bat egingo da, eta hautagaietan boto gehien dauzkana izendatuko da lehendakari —bigarren bozketa horretan ezingo da izan abstentziorik, hori da Euskal Autonomia Erkidegoaren beste ezaugarri bat—. Legebiltzarrak lehendakaria aukeratu ondoren, Legebiltzarreko presidenteak Erregeari jakinaraziko dio izendapena egin dezan (5. artikulua).

Legebiltzarrak lehendakaria hautatzeko deia egin ondoren hirurogei eguneko epea hautapen hori egin gabe igaro ondoren, jarduneko lehendakariak, zioen adierazpena egiteko Dekretuaren bidez, Legebiltzarra desegin dela aldarrikatuko du, eta autonomia-erkidegoko lurraldean hauteskundeak egiteko deia egingo du (6. artikulua).

#### 4.2.3. Eskumenak eta ahalak

Lehendakariak, Euskadiren ordezkaritza gorena duenez (7. artikulua):

1. Euskal Autonomia Erkidegoaren ordezkaria da Estatuarekin, gainerako autonomia-erkidego eta Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoekin eta udalerrietako organoekin diren harremanetan.
2. Eusko Legebiltzarraren legeak eta legegintzako dekretuak aldarrikatzen ditu, eta onartu eta gehieneko hamabost eguneko epean Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian eta BOEn argitaratzeko agintzen du.
3. Gobernuak eztabaidatu ondoren, Legebiltzarra desegiten du.

Gainera, Jaurlaritzaren lehendakaria denez, Jaurlaritzaren ekintzak zuzentzen eta koordinatzen ditu, sailburu bakoitzari bere kudeaketan dagokion eskumenari eta erantzukizunari kalterik eragin gabe. Honako hauek dagozkio (8. artikulua):

1. Jaurlaritzaren programa zehaztea.
2. Sailburuak izendatzea eta kargutik kentzea.
3. Sailak sortu edo desegiteko —betiere horrek gastu publikoaren igoera ez badakar— eta sailen izena edo eskumen-banaketa aldatzeko dekretuak ematea.
4. Gobernuari eskatutako informazioa eta laguntza ematea Legebiltzarrari.
5. Gobernuak eztabaidatu ondoren, konfiantza-arazoa planteatzea Legebiltzarrean.
6. Sailen arteko eskumen-gatazkak ebaztea horien titularrak ados jartzen ez direnean.

ISBN: 978-84-7777-732-8

7. Jaurlaritzaren bilerak deitzea, gai-zerrenda finkatzea, bilerak gidatzea eta eztabaidak zuzentzea.
8. Jaurlaritzaren ordezkaritza-batzordeak deitzea, eta, hala badagokio, gidatzea eta zuzentzea.
9. Jaurlaritzaren legegintza-programa koordinatzea.
10. Jaurlaritzaren lanak onbideratzeko eta hartu beharreko erabakiak egoki prestatzeko behar diren barne-arauak ezartzea.
11. Jaurlaritzaren eta haren batzordeen erabakien betearazpena —eta, hala badagokio, argitaratzea— sustatu eta koordinatzea.
12. Jaurlaritzako kideak ordezteko erabakia hartzea, bertaratzen ez direnean edo gaixorik daudenean.
13. Dekretuak sinatzea eta argitara daitezela agintzea.
14. Legeen arabera dagozkion gainerako ahal eta eskumen guztiak gauzatzea.

#### 4.2.4. Aldi baterako kargugabetzea, kargu uztea eta ordeztea

Jaurlaritzaren Legearen arabera, lehendakariaren aldi baterako kargugabetzea gerta daiteke baldin eta Jaurlaritzak ebazten badu, kideen lau bostenen adostasunarekin, Jaurlaritzaren edo lehendakariaren eskaerari jarraikiz, lehendakaria ezinduta dagoela aldi baterako bere eginkizunak betetzeko. Lehendakariak aintzat hartzen badu desagertu egin direla artikulu honi dagokion erabakia eragin duten gorabeherak, Jaurlaritzari jakinaraziko dio, eta Jaurlaritza bilduko da gai hori aztertzeko, berrogeita zortzi orduko epean. Jaurlaritzak lehendakaria birgaitzea berretsi dezake, kideen gehiengoz. Kasu horretan, erabakia Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko da, eta argitaratzen den egunetik izango ditu ondorioak (9. artikulua). Lehendakaritza gehienez ere lau hilabetez egon daiteke behin-behinekotasuneko egoeran (11. artikulua). Epe hori igarotakoan aldi baterako kargugabetzea eragin duten arrazoiak desagertu ez badira, ezindutako lehendakariak berehala utziko du bere kargua (12. artikulua).

Aurretik adierazitako kasuan ez ezik, lehendakariak honako arrazoi hauengatik ere utziko du bere kargua: Legebiltzarrerako hauteskunde orokorrak egin ondoren; lege honetan aurreikusi bezala Legebiltzarraren konfiantza galtzen duen kasuetan; dimisioarengatik; eta heriotzarengatik (13. artikulua). Lehendakariak bere kargua uztearekin batera, lehendakari berria hautatzeko prozedura irekiko da.

Lehendakaria ordeztu behar duten kasuetarako, Jaurlaritzaren Legearen arabera ordezkoen zerrenda osatu behar da. Jarduneko lehendakariak ezin izango du konfiantza-arazoa planteatu, ezta zentsura-mozioaren xede izan ere, eta lehendakariaren gainerako ahalmenak eta ahalak baliatuko ditu; hala, karguan jarraituko du Eusko Legebiltzarrak izendatutako lehendakari berriak kargua hartu arte (14. artikulua).

Lehendakariak hilabete baino gehiago eman behar badu bere kargutik kanpo, Legebiltzarraren aldez aurreko baimena beharko du horretarako (15. artikulua).

### 4.3. Jaurlaritza

7/1981 Legearen II. titulua Jaurlaritzari buruzkoa da. Kide anitzeko organoa da Jaurlaritza, lehendakariaren zuzendaritzapean helburu politiko orokorrak ezartzen eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioa zuzentzen duena; horretarako, legegintza-ekimena, betearazteko eginkizuna eta arauak emateko ahala baliatzen ditu, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuarekin eta legearekin bat etorriz (16. artikulua). Lehendakariarengatik eta sailburuengandik be-

reizitako organoa da Jaurlaritza, eta sailburuek eta lehendakariak osatzen dute (17. artikulua). Jaurlaritzan, bi sexuek % 40ko ordezkaritza izango dute gutxienez (17. artikulua aldatu izanaren ondorioz; Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legeak ekarririko berritasuna).

Jarraian, Jaurlaritzaren eginkizunak eta eskumenak zehazten dira (18. artikulua):

1. Legebiltzarrera bidaltzeko lege-proiektuak onartzea edo baztertzea, Legebiltzarraren Erregelamenduak ezarritako baldintzetan.
2. Legegintzarako eskuordetza baliatzea, legegintza-dekretuen bitartez, Lege honetan ezarritako baldintzetan.
3. Eusko Legebiltzarrak emandako legeak garatu eta betearazteko erregelamenduak dekretu bidez onartzea, baita Estatuko legeei dagozkienak ere, Autonomia Estatutuaren arabera edo eskuordetza ala transferentzia bitartez, eskumena gauzatzea Autonomia Erkidegoari dagokionean.
4. Erreferendumen deialdia baimentzea, Autonomia Estatutuak eskatutako izapideak bete ondoren.
5. Autonomia Erkidegoaren eta Foru Lurralde Historikoen edo beste autonomia-erkidegoen arteko hitzarmenak baimentzea, eta, hala badagokio, onartzea, azken horien eskumen esklusibo diren zerbitzuak kudeatzeko eta emateko. Legebiltzarrari hitzarmen horien berri eman beharko zaio, eta Legebiltzarrak hogei eguneko epea izango du horien aurka egiteko.
6. Lankidetza-hitzarmenak egitea beste autonomia-erkidego batzuekin. Hitzarmen horiek Eusko Legebiltzarrak berretsi beharko ditu.
7. Legebiltzarra desegiteari buruz edo lehendakariak Legebiltzarraren aurrean aurkez ditzan konfiantza-arazoei buruz eztabaidatzea.
8. Aurrekontu Orokorrak egitea eta Legebiltzarrera igortzea, eztabaidatu eta, hala badagokio, onar ditzan.
9. Estatuko Segurtasun Indar eta Kidegoek esku har dezaten eta esku-hartze horri amaiera eman diezaioten eskatzea, Autonomia Estatutuaren 17.6.a artikuluaren arabera.
10. Euskadiko Administrazioaren goi-karguak izendatzea eta kargugabetzea, dagokion sailburuaren proposamenari jarraikiz, baita izendapen libreko gainerako karguak izendatu eta kargugabetzea ere, Lege honek hala eskatzen duenean.
11. Legeari jarraikiz aurkezten dizkioten errekurtsoei buruzko ebazpena ematea.
12. Beren garrantzia edo izaera dela medio, Jaurlaritzak ezagutzea edo eztabaidatzea eskatzen duten gai guztien ardura hartzea, baita Euskal Herriaren Autonomia Estatutuak eta antolamendu juridikoak esleitzen dizkioten gai guztiei dagokienez ere.
13. Ertzaintzaren agintaritza gorena, lehendakariaren bitartez gauzatuko duena.
14. Legebiltzarraren erabakien betearazpena bultzatzea, hori beharrezko denean.
15. Zerbitzu publikoen eta Euskal Autonomia Erkidegoaren mendeko erakunde eta enpresa publikoen kudeaketa zaintzea.
16. Euskal Autonomia Erkidegoaren ondarea kudeatzea, Legeak ezarritako mugen barruan.
17. Konstituzio-kontrakotasuneko eta eskumen-gatazkei buruzko errekurtsoen aurkezpenari buruz eztabaidatzea eta erabakitzea, horrelakoek eragiten badiote.

Funtzionamenduari dagokionez, lehendakariak sailburu bat izendatuko du Jaurlaritzaren idazkari, eta haren eginkizunak betetzeko egitura eta baliabideak zehaztuko ditu (19. artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Jaurlaritzaren bilkuren deialdiarekin batera gai-zerrenda aurkeztuko da, zeina lehendakariaren jarraibideei jarraikiz ezarriko baita eta Jaurlaritzaren idazkariak sinatuko baitu. Jaurlaritzaren bilkurek, baliozko izateko, beharrezko izango dute lehendakaria edo haren ordezkoa eta Jaurlaritzako kideen erdia gutxienez bertan izatea. Jaurlaritzari aurkeztutako dokumentuak ezkutukoak eta isilpekoak izango dira, Jaurlaritzak jendaurrean aurkezteko erabakia hartu arte. Jaurlaritzaren eztabaidak ere ezkutukoak eta isilpekoak izango dira, eta Jaurlaritzako kide guztiek eutsi beharko diote isiltasun horri, baita Jaurlaritzako kide izateari uzten diotenean ere. Jaurlaritzaren erabakiak idazkariak egingo duen aktan jasoko dira (20. artikulua).

Lehendakariak baimendutako adituak bertara daitezke Jaurlaritzaren bilkuretara; bertaratze hori eragin duen gaiari buruzko informazioa ematera mugatuko da haien jarduna, eta isilpean gorde beharko dute aurkeztutako txostena (21. artikulua).

Amaitzeko, Jaurlaritzak ordezkaritza-batzordeak sor ditzake, dekretu bitartez, jarraibideak eta xedapenak egiteko lana koordinatzeko, eta, horretaz gainera, sektore-politika ere programa dezake, baita zenbait sailetarako interesgarri diren gaiak aztertu eta Jaurlaritzaren bilkurak prestatu ere (22. artikulua).

## 4.4. Sailburuak. Goi-kargudunak

Jarraian, Jaurlaritzaren Legearen III. titulua aztertzen da, «Lehendakariordeak, sailburuak eta euskal autonomia erkidegoko administrazioko goi-kargudunak» izenekoa, zeinak bost kapitulu baititu.

### 4.4.1. Sailburuak

Sailburuek bi eginkizun dituzte. Alde batetik, kide anitzeko organoa den Jaurlaritzako kideak diren aldetik, organo horren esku utzitako eginkizun eta eskumenak garatzen dituzte, eta Jaurlaritzaren borondatea osatzen eta erabakiak hartzen laguntzen dute. Bestetik, sail baten titularrak diren heinean, beren nortasun organiko eta politiko propioa dute, eta beren eskumenak betetzen dituzte Jaurlaritzaren egiturari buruzko dekretuari jarraikiz eta dagokion sailaren egitura organikoari buruzko dekretuaren haritik datorren eskumen-banaketaren arabera.

Lehendakariak askatasun osoz izendatzen ditu sailburuak. Karguaz jabetu eta berehala hasten dira zerbitzuan (23. artikulua), eta honako arrazoi hauengatik amaitzen dute zeregin hori: lehendakariak kargugabetzea edo izendapena baliogabetzea, dimisioa, legebiltzarraren konfiantza galtzea edo heriotza (24. artikulua).

Jaurlaritzako kideak diren heinean dagozkien eskumenez gainera, Jaurlaritzaren Legeak (26. artikulua) honako hauek esleitzen dizkie: saila ordezkatu, zuzendu eta kudeatzea; sailaren egitura organikoa eta goi-kargudunen izendapena proposatzea; bere eskumenekoak diren gaiei buruzko dekretuak onar daitezela proposatzea; aginduak eta ebazpenak ematea; errekurtsoak administrazio-bidetik ebaztea; eta lege-proiektuak proposatzea.

Sail baten ardura duten sailburuez gain, sailik gabeko sailburuak ere izendatu ahal izango dira (27. artikulua). Sailik gabeko sailburu bat izendatzean, Lehendakaritzaren dekretu batek finkatuko ditu haren eginkizunen eremua eta eginkizun horiek gauzatzeko egitura lagungarriak. Sailik gabeko sailburuak kargugabetzearekin batera, haien karguak azkendu egiten dira.

#### 4.4.2. Lehendakariordeak

Estatutuan izendatuta ez badago ere, lehendakariordeak izendatzeko aukera dago. Jaurlaritzaren Legearen arabera, lehendakariak lehendakariorde bat edo batzuk izenda ditzake sailburuen artetik (17. eta 25. artikuluak).

#### 4.4.3. Goi-kargudunak

Goi-kargudunak, izaera politikoa badute ere, ez dira botere betearazleko edo Jaurlaritzaren organoko parte. Sailburuordeek eta zuzendariek betetzen dute kategoria hori (zeina IV. kapituluak arautzen baitu), Jaurlaritzak Dekretu bidez izendatu ondoren (29. artikulua). Lehenengoek, sailburuaren zuzendaritzapean, sailaren sorrerari edo egitura organikoari buruzko dekretuak esleitzen dizkien eginkizunak zuzenduko eta beteko dituzte, bai eta haren titularrak eskuordetzen dizkienak ere (30. artikulua). Bigarrenek bere gain hartzen dute antolaketa-unitate baten zuzendaritza, sailaren egitura organikoa ezartzen duen dekretuak ezartzen duen moduan; era berean, erakunde autonomo baten presidentetza edo zuzendaritza ere hartu ahal izango dute (31. artikulua). Bi figura horiek zerbitzu-harreman baten bidez lotuta daude Autonomia Erkidegoarekin. Zerbitzu-harreman hori izendapen-dekretuarekin hasten da, eta kargu-uztearen edo dimisioaren bidez amaitzen.

#### 4.4.4. Jaurlaritzako kideen eta administrazioko goi-kargudunen estatutu pertsonala

Jaurlaritzari buruzko Legearen III. titulua V. kapituluarekin amaitzen da (32.-38. artikuluak). Gai hauek biltzen ditu: sailburuen, sailburuordeen eta zuzendarien bateraezintasunak (32. artikulua); pertsona horiek Gizarte Segurantzan edo dagokion mutualitatean afiliatzeari buruzko gaiak; kargu horiek eta haien senide gertukoenek, kargua dela-eta, opariak onartzeko debekua (36. artikulua); eta biziarteko pentsioa jasotzea (38. artikulua), zeina, gaur egun, lehendakariari eta gertueneko senideei bakarrik aitortzen baitzaie (ekainaren 30eko 7/1981 Legea erreformatzen duen maiatzaren 30eko 10/2012 Legeak txertaturiko aldaketaren arabera).

### 4.5. Jaurlaritzaren Legean jasotako beste gai batzuk

Legeak honako titulu hauek jasotzen ditu amaierako zatian: «Eginkizunak eskuordetzan ematea» (IV. titulua), Jaurlaritzako egitekoak organoen artean eskuordetzan emateari buruzkoa; «Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren arteko harremanak» (V. titulua), dagoeneko azterturiko gaia eta Jaurlaritzak Legebiltzarraren aurrean duen erantzukizuna eta halako gaiak jorratzen dituena (konfiantza-arazoa, zentsura-mozioa…) edo lehendakariak Legebiltzarra desegitea (Legebiltzarraren zikloa edo agintaldia lehenago amaitzeko formula); «Legegintzako dekretuak» (VI. titulua), aukera honen bidez, Eusko Legebiltzarrak Jaurlaritzaren esku ipintzen du lege-mailako arauak emateko ahala, salbuespen jakin batzuekin; eta «Arau orokorrak» (VII. titulua), xedapen eta ebazpen administratiboak prestatzeari eta onesteari buruz (honi dagokionez, hartu kontuan honako lege-testu hau: 8/2003 Legea, abenduaren 22koa, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurari buruzkoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 5. gaia

- ✓ EAE-ko erakunde erkideen eta Lurralde Historikoen arteko eskumen-banaketarekin loturiko alderdi orokorrak.
- ✓ Ekonomia-Ituna.
- ✓ Toki-erakundeen eskumenak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 5. gaiaren aurkibidea

1. **EAEko erakunde erkideen eta Lurralde Historikoetako foru-erakundeen arteko eskumen-banaketarekin loturiko alderdi orokorrak**

   1.1. EAEko erakunde erkideen eta Lurralde Historikoetako foru-erakundeen arteko eskumen-banaketarekin loturiko printzipio orokorrak
   1.2. Lurralde Historikoen eskumen motak eta haien gaineko ahalak
   1.3. Arbitraje Batzordea

2. **Ekonomia-Ituna**

   2.1. Kontzeptua eta aurrekariak
   2.2. Egungo erregulazioa eta funtzionamendua
      2.2.1. Zergen arloa
      2.2.2. Finantza-arloa eta Kupoa
      2.2.3. Ekonomia Itunaren kudeaketa-organoak

3. **Toki-erakundeen eskumenak**

   3.1. Euskadiko toki-erakundeei buruzko Legearen ezaugarri orokorrak
   3.2. Euskadiko toki-erakundeen eskumenak

# 1. EAEKO ERAKUNDE ERKIDEEN ETA LURRALDE HISTORIKOETAKO FORU-ERAKUNDEEN ARTEKO ESKUMEN-BANAKETAREKIN LOTURIKO ALDERDI OROKORRAK

## 1.1. EAEko erakunde erkideen eta Lurralde Historikoetako foru-erakundeen arteko eskumen-banaketarekin loturiko printzipio orokorrak

Behar bezala ulertu nahi badugu Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideen (Jaurlaritza eta Legebiltzarra) eta lurralde historikoetako foru-erakundeen (Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako Foru Aldundiak eta Batzar Nagusiak) arteko eskumen-banaketa, lehenik eta behin EAEko Autonomia Estatutura jo behar dugu (1979ko Gernikako Estatutua), zeina abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoaren bidez onetsi baitzen. Autonomia-estatu horrek Euskadirako diseinatzen duen barne-egituraren arabera, lurralde historikoak dira EAEko botereak, hainbat eskumen dituzte, eta horietako batzuk muin ukiezina dira Euskadiko legegilearentzat. Eskumen horien artean aipatu beharrekoak dira 3. artikulukoak (bere antolaketa eta autogobernurako erakunde pribatiboak iraunarazteko, berrezartzeko eta eguneratzeko eskumenak), 10.34 artikulukoak (errepideak eta bideak), 24.2 artikuluan jasotakoak (foru-erakundeak iraunaraztea eta antolatzea, Estatutuaren 3. artikuluan xedatutakoari jarraituz), eta 37. eta 41. artikuluetakoak.

Estatutuaren 37. artikuluak hasieran dioenez, lurralde historikoetako foru-organoek zeinek bere araubide juridiko pribatiboari jarraituko diote (37.1 artikulua), eta Estatutuan xedatutakoak ez ditu aldatzen berariazko foru-araubidea edo lurralde historiko bakoitzeko araubide pribatiboen eskumenak. Bestalde, 37.3 artikuluak hainbat arlo jasotzen ditu, zeinen gainean eskumen esklusiboa baitute lurralde historikoek: a) beren erakundeen antolaketa, araubidea eta jarduera; b) beren aurrekontuak prestatzea eta onartzea; c) lurraldearen barruan dauden udalez gaineko lurraldeak mugatzea; d) probintziako eta udalerriko ondasunen araubidea, izan jabari publikokoak edo ondarezkoak, izan propioak edo komunalak; eta e) udalen hauteskunde-araubidea.

Estatutuaren 41. artikuluari dagokionez, Ekonomia Itunaren sistemari buruzko guztia jasotzen du, eta adierazten du lurralde historikoetako erakunde eskudunek: i) beren lurraldearen barruko zerga-araubidea mantendu, finkatu eta arautu ahal izango dutela, betiere kontuan hartuz bai Estatuaren zerga-egitura orokorra, bai Ekonomia Itunean bertan dauden Estatuarekiko koordinaziorako, harmonizazio fiskalerako eta lankidetzarako arauak, eta kontuan hartuz, halaber, Eusko Legebiltzarrak helburu horiexekin EAEn jarritako arauak; ii) zerga guztiak ordainaraztea, kudeatzea, likidatzea, biltzea eta ikuskatzea, Aduanen Errentakoak eta gaur egun Monopolio Fiskalen bidez biltzen direnak izan ezik. Lan hori lurralde historikoaren barruan egingo du foru-aldundi bakoitzak, estatuarekiko lankidetzaren eta haren goi-ikuskapenaren kalterik gabe; iii) lurralde historikoetako erakunde eskudunek dagozkien erabakiak hartuko dituzte, Estatuak lurralde erkiderako erabakitako salbuespenezko eta unean uneko zerga-arauak zeinek bere lurralde historikoan aplikatzeko.

Eskumen horiek guztiak, lehen esan bezala, muin ukiezina dira Euskadiko legegilearentzat. Konstituzio Auzitegiak apirilaren 26ko 76/1988 Epaian aztertu zuen, hain zuzen ere, Lurralde Historikoen Legearen kontra aurkeztutako inkonstituzionaltasun-errekurtsoa, eta *foraltasunaren berme instituzional* deitu zien. Horien jatorria Espainiako Konstituzioko lehen xedapen gehigarrian dago jasota, hantxe aitortutako foru-lurraldeen eskubide historikoetan. Horregatik, Autonomia Estatutuaren 37.2 artikuluak dioenez, bertan xedatutakoak ez ditu aldatzen berariazko foru-araubidea edo lurralde historiko bakoitzeko araubide pribatiboen eskumenak.

Nolanahi ere, Gernikako Autonomia Estatutuan ez zen arautu eskumen-banaketa zorrotzik erakunde erkideen eta lurralde historikoen artean. Aldiz, mekanismo ireki eta malgu bat diseinatu zen, lurralde historikoen eskumenak areagotu ahal izateko, ziur asko une hartan beste lehentasun batzuk zirelako, eta ez zegoelako erabat argi zein izango zen etorkizuneko barne-

ISBN: 978-84-7777-732-8

egitura. Horrek azaltzen du, hainbat egilek adierazi duten bezala, lurralde historikoei eskumenak esleitzen dizkieten estatutu-arauak Gernikako Estatutuan zehar sakabanatuta egotea, eta bertan ez aurreikusita egotea barne-eskumenen banaketa oro har ezartzeko berariazko legerik.

Estatutuan ez da agertzen eskumen banaketa xehe eta zehatzik erakunde erkideen eta lurralde historikoetako erakundeen artean, eta ez du berariaz aipatzen erakunde horien arteko eskumenak banatzeko legerik. Horregatik, sistemak funtzionatu ahal izateko, banaketa hori egin behar izan zen Eusko Legebiltzarraren lege arrunt baten bidez. Izan ere, Estatutuak ez du aurreikusten lege berezirik edo gehiengo kalifikatuko legerik, beste autonomia-estatutuetan ez bezala. Eusko Legebiltzarraren lege arrunt horrek hogeita hamabost urte eginak ditu dagoeneko: 27/1983 Legea da, azaroaren 25ekoa, EAEko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-erakundeen arteko harremanei buruzkoa (Lurralde Historikoen Legea edo LHL, eta hala deituko diogu aurrerantzean). Lege hori arduratzen da Autonomia Estatutua garatzeaz, EAEko erakunde erkideen eta lurralde historikoen artean eskumenak banatzeari dagokionez. Hain zuzen ere, 1. artikuluak dioenez, «EAEko erakunde erkideen eta bertako Lurralde Historikoetako foru-erakundeen arteko eskumen-banaketa, horien jabegoari eta egiturari dagokionez, Konstituzioan eta Autonomia Estatutuan aurreikusitakoari jarraituz arautuko da lege honen bidez».

Lurralde Historikoen Legearen 2. artikuluan datoz EAEko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako erakundeen arteko harremanen printzipioak (lankidetza eta elkartasuna), bai eta EAEko administrazio bakoitzaren eskumenak erabiltzearen printzipioak ere (eraginkortasuna eta koordinazioa). Lurralde Historikoen Legearen lehen tituluan zehatz-mehatz banatzen dira eskumenak EAEko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-erakundeen artean. Foraltasunaren muin ukiezinaren eskumenak ez ezik, Eusko Legebiltzarrak lurralde historikoei transferitzea erabaki dituen EAEren eskumen propioak ere garatzen ditu. Hain zuzen ere, 7. artikuluan aipatzen dira lurralde historikoen eskumenekoak diren arloak, eta 8. artikuluan, berriz, arlo horietan dagozkien ahalak, itxiera-klausula batekin, 6.1 artikulukoa, zeinak erakunde erkideen aldeko hondar-klausula bat ezartzen baitu («EAEko erakunde erkideena da Autonomia Estatutuaren arabera EAEri dagozkion baina Estatutu horretan, lege honetan edo ondorengoetan lurralde historikoetako foru-erakundeei aitortzen edo esleitzen ez zaizkien arlo guztiak legislatzearen eta betearaztearen eskumena»). Azkenik, 6.2 artikuluak Eusko Legebiltzarrari soilik ematen dio lege-mailako arauak egiteko ahala, eta horrek eztabaida sortu du, lurralde historikoetako batzar nagusietatik datozen foru-arauen izaera juridikoaren eta mailaren inguruan.

Izan ere, aldeetako batek, Eusko Legebiltzarrak —lege-mailako xedapenak arautzeko eskumenak dituen bakarrak— bere gogora eta bere aldetik alda dezake erakunde erkideen eta lurralde historikoen arteko eskumen-banaketa. Horretarako, aski du Lurralde Historikoen Legea aldatzea —berariazko gehiengorik eskatzen ez duen lege arrunta baita—, baldin eta aldaketak ez badio eragiten foraltasunaren muin ukiezinari. Hori horrela, Eusko Legebiltzarraren beste edozein legeren aurrean, Lurralde Historikoen Legea ez da «immunea» edo «ukiezina»: Euskadiko legegileak noiznahi alda dezake, gehiengo soilez, eta horrek segurtasun-falta juridikoa sortzen du. Izan ere, Lurralde Historikoen Legearen ondorengo Eusko Legebiltzarraren beste lege batzuek indargabetu egin dituzte —ez esanbidez, baina bai isilbidez— Lurralde Historikoen Legearen artikulu batzuk (lege berriak aurrekoa indargabetzearen irizpide orokorra aplikatuz). Lege berriek Lurralde Historikoen Legea esanbidez edo isilbidez aldatu edo indargabetu ez dezaten, gertatu izan den bezala, Arbitraje Batzordeak, segurtasun juridikoagatik, muga bakarra dauka ezarrita azaroaren 3ko 5/2003 Erabakian: Eusko Legebiltzarrak eskumen-banaketa aldatu nahi badu, Lurralde Historikoen Legea bera aldatu behar du —eta, ondoren, arazoa zehatz arautu, ordura arte ez bezala eta Lurralde Historikoen Legearen testu berriari jarraituz—; edo, bestela, lege berezi edo sektorial bat egin behar du, hau da, espresuki mugatu zein den egin asmo den eskumen-banaketa berria, bai eta Lurralde Historikoen Legearen eskumen-banaketaren aldaketa ere.

## 1.2. Lurralde Historikoen eskumen motak eta haien gaineko ahalak

Lurralde Historikoen Legearen 6-8 arteko artikuluetan, erakunde erkideen eta lurralde historikoen arteko eskumen-banaketa arautzen da. Espainiako Konstituzioak estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean egiten duen eskumen-banaketan ez bezala, hemen dagokigun legeak ez ditu zerrendatzen erakunde erkideen eta lurralde historikoen eskumenak. Besterik gabe, lurralde historikoen eskumenak aipatzen ditu, eta, dioenez, eskumen horiek izan daitezke esklusiboak (7.a artikulua)[1], arauak egin eta betearaztekoak (7.b artikulua)[2], edo betearaztekoak soilik (7.c artikulua)[3]; gainerako eskumenak erakunde erkideei egozten dizkie. Hau da, erakunde erkideei dagozkie 7. artikuluko zerrendan ez dauden gai guztiak, non eta ez zaizkien transferitu lurralde historikoei. Laburbilduz: boterearen funtsa erakunde erkideetan dago,

[1] Honako hauek dira lurralde historikoen eskumen esklusiboak: 1. Beren foru-organoak antolatzea, arautzea eta jardunaraztea; 2. Udal- eta toki-entitate txikien hauteskundeak arautzea; 3. Udaletako eta udalez gaineko mugak, lurralde historikoa gainditzen ez dutenak; 4. Beren aurrekontuak, kontuak eta kreditu- eta finantza-eragiketak egitea, legearen II. tituluari jarraikiz; 5. Obra eta zerbitzuak egiteko, eta toki-entitateei laguntza eta aholkularitza teknikoa emateko Foru Plana idaztea eta onartzea; 6. Autonomia Estatutuaren 41. artikulukoak (hau da, Ekonomia Itunetik datozenak); 7. Probintziako eta udalerriko ondasunen araubidea, izan jabari publikokoak edo ondarezkoak, izan propioak edo komunalak; 8. Bide eta errepideen plangintza, proiektua, eraikuntza, zaintza, aldaketa, finantzazioa, erabilera eta zehaztapena; 9. Mendiak, ustiapenak, baso-zerbitzuak, abelbide eta larreak, Autonomia Estatutuaren 10.8 artikuluari jarraikiz; basozaintza eta nekazaritza- eta baso-lurrak zaintzea eta hobetzea; 10. Beste lurralde historikoei eragiten ez dieten obra publikoak, edo Eusko Jaurlaritzak interes orokorrekotzat ez dituenak (baina interes orokorreko obra hidraulikoak dira Eusko Legebiltzarraren Uren Legeak hala definitzen dituenak, eta, halakoetan, Uraren Euskal Agentziari dagokio obra horiek proiektatzea, betearaztea eta kudeatzea, bai eta lege horrek halako obretan agintzen dizkion gainerako lanak ere); 11. Foru Aldundi bakoitzaren ordezkari eta tradiziozko diren Foral, Miñoi eta Mikeleteen kidegoak edo sekzioak arautzea, Eusko Jaurlaritzari dagozkion eskumenen kalterik gabe, hura baita Polizia Autonomoaren agintari nagusi; 12. Artxiboak, liburutegiak, museoak eta arte ederrekin eta artisautzarekin zerikusia duten erakundeak, lurralde historikoaren titulartasunekoak; 13. Lurralde historikoaren interesekoak diren kultura-erakundeak sortzea eta mantentzea.

[2] Lurralde historikoei dagokie erakunde erkideetatik datozen arauak garatzea eta betearaztea arlo hauetan: 1. Landareen osasuna, nekazaritza-erreforma eta -garapena; nekazaritzaren berri zabaltzea, sustatzea eta trebatzea; mahastizaintza eta enologia; landare-ekoizpena, mintegietako haziak eta landareak izan ezik (baina Uraren Euskal Agentziaren ardura dira Uraren Euskal Legeak agintzen dion hornidura, saneamendua, arazketa eta ureztapena, baita Eusko Jaurlaritzari dekretu-proposamena egitea ere, hark onar dezan, ureztapenaren araubide juridikoa arautzeko, lege horretan finkatutako gutxienezko edukiarekin; 2. Animalien ekoizpena eta osasuna; 3. Ibaietako arrainak eta hegaztiak ustiatzeko araubidea; 4. Barruko ur publikoen, beren bide naturalen, ibai-bazter eta bidezorren zaintza, Eusko Legebiltzarraren Uraren Legeari jarraituz; 5. Monumentu- eta arkeologia-ondare historiko-artistikoa zaintzea, hobetzea, zaharberritzea edo, hala balegokio, industrea; 6. Kirola, eskola-kiroleko programak eta guztientzako kirola sustatzea.

[3] Lurralde historikoei dagokie beren lurraldean erakunde erkideen legeak betearaztea arlo hauetan: 1. Gizartelaguntza, hargatik eragotzi gabe Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideen zuzeneko jarduna; 2. Komunitatearen garapena; emakumeen egoera; haurren, gazteen eta hirugarren adinekoen politika; aisia eta aisialdia, hargatik eragotzi gabe Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideek gai horietan zuzenean jardutea; 3. Naturagune babestuak administratzea; 4. Suteen aurkako defentsa. 5. Hirigintzaren arloan, lurralde historikoei dagozkie ekimen-, idazketa-, egikaritze-, kudeaketa-, fiskalizazio- eta informazio-ahalmenak, bai eta lurralde- eta hirigintza-antolamenduko tresnak onartzekoak ere, zeinek bere aplikazio-eremuaren barruan goragoko mailako plangintzaren zehaztapenak garatuz, legeak beste erakunde publiko eta hirigintza-organo batzuei esleitutako eskumenen kalterik gabe. Maila goreneko plangintzaren zehaztapenak esaten zaie lurraldea antolatzeko tresnen barruan daudenei. Tresna horiek onartzen ez diren artean, Euskadiko Lurraldea Antolatzeko Batzordearen irizpideek beteko dute funtzio hori, hau da, etxebizitzen, industriaren eta zerbitzuen garapena kuantifikatzea; azpiegiturak, ekipamenduak, baliabide naturalak, jarduerak eta arloak, beren izaeragatik lurralde historikoen eskumen ez direnak. Ondorioz, lurralde historikoei dagokie hirigintza antolatzeko tresna guztiak onartzea. Sektoreko eskumenak betearazteko plan bereziak, baina, lurraldea edo hirigintza antolatzeko tresnak garatzen dituzten erakunde erkideen ardura dira; 6. Bizitegi erabilerako hiri-lurzoruan egon daitezkeen jarduera gogaikarri, osasungaitz, kaltegarri eta arriskutsuak kalifikatzeko, zuzenketa-neurriak agintzeko, ikuskatzeko eta zigortzeko gaitasuna, betiere ez badio eragiten lurralde historiko bati baino gehiagori edo erkidegoz kanpoko erakunde publiko bati, eta legeak udal-erakundeei emandako eskumenen kalterik gabe.

ISBN: 978-84-7777-732-8

eta ez lurralde historikoetan. Horregatik, Lurralde Historikoen Legearen 6.1 artikuluaren hondar-klausulak dioenez, «EAEko erakunde erkideena da Autonomia Estatutuaren arabera EAEri dagozkion baina Estatutu horretan, lege honetan edo ondorengoetan lurralde historikoetako foru-erakundeei aitortzen edo esleitzen ez zaizkien arlo guztiak legislatzearen eta betearaztearen eskumena».

**Lehenik eta behin, lurralde historikoen eskumen esklusiboak ageri zaizkigu.** Lurralde Historikoen Legearen 8.1 artikuluak dioenez, lau ahal mota dira lurralde historikoen eskumen esklusibo diren gaietan:

a) *Arautzeko ahala*. Arautzeko ahalaz hitz egiten da, eta ez legeak egiteko ahalaz, eskumen esklusiboetan gertatzen den ez bezala. Izan ere, Lurralde Historikoen Legearen 6.1 artikuluak erakunde erkide bati bakarrik uzten dio lege-mailako arau formalak egiten: Eusko Legebiltzarrari. Lurralde Historikoen Legeak Batzar Nagusien foru-arauak ditu gogoan, eta testu hartatik honako hau ondorioztatzen da: foru-arauak ez direla lege formalak, baina bai erregelamendu-arauak baino zerbait gehiago. Izan ere, arautzeko ahala aipatzen da b) idazpuruan, baina ez a) idazpuruan eta, han jasota dagoenaren arabera, lurralde historikoen eskumen esklusibo diren gaietan, haren foru-arauak nagusitzen dira, lege-mailako arauen gainetik. Zerga bat arautzen duen foru-araua litzateke araugintza-ahal esklusiboaren adibide tipikoa: esate baterako, sozietateen gaineko zergari buruzko foru-araua.
b) *Erregelamenduak egiteko ahala*. Jakina, handia egin dezakeenak txikia ere egin dezake, eta, eskumen esklusiboko gai hauetan, foru-aldundiek foru-arauak garatzeko erregelamendu-arauak egin ditzakete. Adibidez, zergei buruzko foru-dekretu bat.
c) *Administrazio-ahala, ikuskaritza barne*. Foru-aldundietako administrazio-organoen edozer administrazio-jarduerari buruz ari gara, baita ikuskatzeaz ere. Zergen adibidearekin jarraituz, foru-ogasun baten edozein jarduera.
d) *Ikuskatzeko ahala, administrazio-bidean*. Foru-administrazioak agindutako administrazio-egintzen kontrako edozein administrazio-errekurtso ebazteko eskumena da. Adibidearekin jarraituz, errekurtso bat ebaztea foru-administrazioko ekonomia-auzitegiaren aurrean.

Bigarrenik, lurralde historikoek **arauak garatzeko eta betearazteko dituzten eskumenak**[4] ageri zaizkigu. Lurralde Historikoen Legearen 8.2 artikuluan daude zehaztuta lurralde historikoek arauak garatzeko eta betearazteko dituzten ahal motak. Esparru hau txikiagoa da eskumen esklusiboetan baino. Izan ere, hemen ez dago arautzeko berezko ahalik, ezpada arauak garatzeko ahal hutsa. Gainerakoak, berriz, mantendu egiten dira. Hauexek dira:

a) *Arauak garatzeko ahala*. Hemen, lurralde historikoaren eskumena ez da erabatekoa: ezin du agindu beste edozein arauren gainetik aplikatzen den araurik, eta erakunde erkideetatik datozen beste arau batzuk garatzeko arauak bakarrik agindu ditzake. Beraz, foru-erakundeek emandako arauak garatzeko arauak ezin dira joan erakunde erkideetatik datozen arauen aurka.
b) *Erregelamenduak egiteko ahala*.
c) *Administrazio-ahala, ikuskaritza barne*.
d) *Ikuskatzeko ahala, administrazio-bidean*.

[4] Eduki berak ez errepikatzearren, eskumen esklusiboetan ikusi ditugunez bestelako alderdiak bakarrik jorratuko ditugu.

Argi dago *arauak garatzeko eta betearazteko* eskumenak ez diela uzten lurralde historikoei erakunde erkideen arauen gainetik dauden arauak egiten: men egin behar diete erakunde erkideek agindutako arauei, eta arau horiek garatu eta betearazi. EAEren barruan, eskumen mota honetan, erakunde erkideek oinarrizko arauak egiteko eskumena dute, eta lurralde historikoek, berriz, haiek garatzekoa. Erakunde erkideen arautzeko ahalak «oinarrizko» alderdiak erregulatzera mugatu behar du. Bestela, hustu egingo litzateke lurralde historikoek duten arauak garatzeko eta betearazteko eskumena, eta betearaztekoa baino ez litzaieke geratuko.

Atal hau amaitzeko, Lurralde Historikoen Legearen 7.d) artikuluak dioenez, lurralde historikoei dagokie Estatuaren oinarrizko legeria arauen bidez garatzea eta betearaztea, haien eskumen esklusibo diren gaietan.

**Hirugarrenik, Lurralde Historikoek dituzten betearazte-eskumenak ageri zaizkigu.** Lurralde Historikoen Legearen 8.3 artikuluak dioenez, lurralde historikoek betearazte-eskumena duten gaietan, ondoren aipatzen diren ahalak izango dituzte, EAEko erakunde erkideek beren legeria garatzeko agindutako xedapen orokorrei jarraituz. Bestalde, Lurralde Historikoen Legearen 11. artikuluak dioenez, Eusko Legebiltzarraren lege batek erregulatuko du Eusko Jaurlaritzak egin beharreko goi-ikuskaritza, 7.c) artikuluak lurralde historikoei ematen dizkien gaiak betearazteko jardueretan. Lurralde historikoek ahal hauek izango dituzte, betearaztea dagokien gaietan:

a) *Erregelamenduak egiteko ahala*, beren zerbitzuak antolatzeko.
b) *Administrazio-ahala, ikuskatzea barne*.
c) *Ikuskatzeko ahala, administrazio-bidean.*

Lurralde Historikoen Legearen 9. artikuluak dioenez, foru-aldundiek estatistikak egin ditzakete beren helburu eta eskumenetarako, bai eta parte hartu ere, aholku-emaile moduan, EAEko Estatistika Plana egiten. 10. artikuluak dioenez, EAEko erakunde erkideei dagokie errepideko garraio mekanikoari buruzko legeak egitea, arauak garatzea, goi-ikuskapena egitea, plangintza egitea eta koordinatzea, eta lurralde historikoek Arabako lurraldeak zituen eskumenak izango ditu, Estatuarekiko indarrean dauden hitzarmenen arabera.

Amaitzeko, Lurralde Historikoen Legearen 12. artikuluak dioenez, EAE gai da, Eusko Legebiltzarraren legez, lurralde historikoetako foru-erakundeei transferitzeko edo eskuordetzeko Lurralde Historikoen Legeak ematen ez dizkien eskumenak. Horretaz gainera, 13. artikuluak dioenez, Eusko Jaurlaritza gauza da, bere ekimenez edo lurralde historikoetako foru-erakundeek hala eskatuta, foru-aldundien esku uzteko EAEren eskumen diren zerbitzuen kudeaketa eta prestazioa, dagokion dekretuan finkatutako maila eta iraupenarekin. Nolanahi ere, Eusko Jaurlaritzak bereak izango ditu honako ahalmen hauek: betearazpen-erregelamenduak ematea, gidalerroak ezartzea eta kudeaketa-programak egitea, kudeaketari buruzko informazioa biltzea eta hautemandako akatsak konpontzeko errekerimenduak egitea.

### 1.3. Arbitraje Batzordea

EAEko erakundeen egitura berezia denez —garrantzi handiko erakundeak daude, batetik erakunde erkideak (Eusko Jaurlaritza eta Eusko Legebiltzarra) eta, bestetik, lurralde historiko bakoitzeko erakundeak (Bizkaiko, Arabako eta Gipuzkoako Foru Aldundiak eta Batzar Nagusiak)—, eta, ikusi dugun moduan, bi erakunde motek dituztenez eskudantzia eta eskumen propioak, pentsatzekoa da sortuko direla gatazkak beren artean, lehenago ez bada geroago. Logikoa da, beraz, Gernikako Estatutuak gatazka horiek bideratzeko eta konpon-

ISBN: 978-84-7777-732-8

tzeko bide bat aurreikustea. Horregatik, Estatutuaren 39. artikuluak dioenez, Arbitraje Batzorde batek ebatziko ditu EAEko erakundeen eta lurralde historiko bakoitzeko erakundeen artean sor daitezkeen eskumen-gatazkak. Eusko Jaurlaritzak eta dagokion lurraldeko foru-aldundiak askatasunez izendatutako kide kopuru berdinez osaturik egongo da arbitraje-batzorde hori, eta Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiko presidentea izango du buru, Eusko Legebiltzarrak legez finkatutako prozedurari jarraituz. Ekainaren 30eko 13/1994 Legeak arautzen du erakunde hori; hots, Arbitraje Batzordea arautzeari buruzko Legeak.

Arbitraje Batzordea zazpi lagunek osatzen dute: presidentea (Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiko presidentea) eta beste sei kidek, zeinak modu paritarioan izendatuko baitira sei urterako, aldi bakoitza amaitzean berriro izendatzeko aukerarekin. Hauexek izango dira sei kideok: Eusko Jaurlaritzatik hiru lagun, eta Bizkaiko, Arabako eta Gipuzkoako Foru Aldundietako kide bana. Lehenik, baina, informazio-kontsulta egingo zaio Eusko Legebiltzarrari —Eusko Jaurlaritzak izendatuen kasuan—, eta lurralde historiko bakoitzeko batzar nagusiei —foru-aldundiek izendatuen kasuan—. Kideek euskal herritar izaera politikoa eduki behar dute, zuzenbidean lizentziatuak, jurista gisa esperientzia handikoak, eta ezingo dira bertako kide izan Arbitraje Batzordearen aurrean jarduteko legitimatuta dauden erakundeetako kideak, ez eta erakunde horiekin enplegu edo zerbitzu aktiboko harremana dutenak ere. Arbitraje Batzordea 1996ko abenduan eratu zen eta, ikusi dugunez, garrantzi bizia dute sortuz joan diren ebazpenek eta dotrinak, erakunde erkideen eta lurralde historikoen artean sor daitezkeen gatazkak konpontzeko.

«Eskumen-arazoak» nahiz «eskumen-gatazkak» ebazten ditu. **Eskumen-arazoei dagokienez**, Arbitraje Batzordeak erabakitzen du autonomia-eskumenen titulartasuna (hau da, EAEko erakunde nagusien eskumenak) eta foru-eskumenak (hau da, Bizkaia, Gipuzkoa eta Arabako Lurralde Historikoenak), eztabaida sortzen denean lege-proiektu batekin (Eusko Jaurlaritzak Eusko Legebiltzarrari bidalia), foru-arauaren proiektu batekin (foru-aldundi batek bere lurraldeko Batzar Nagusiei bidalia) edo foru-proposamenaren proiektu batekin (lurralde historiko bakoitzeko batzar nagusietan aurkeztua). Lege horri esker, Eusko Jaurlaritzak eta Eusko Legebiltzarrak eskumen-arazoak plantea ditzakete foru-arauen proiektuei edo proposamenei buruz eta, aldi berean, foru-aldundiek eta Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako Batzar Nagusiek beste hainbeste egin dezakete lege-proiektu edo -proposamenei buruz.

Arbitraje Batzordeak eskumen-arazoa izapidetzea onartzen badu, automatikoki etengo da legearen edo foru-arauaren proiektu edo proposamenaren izapidea, harik eta Arbitraje Batzordeak erabaki arte, non eta ez diren aurrekontu orokorrei buruzko lege-proiektuak edo foru-arauak, ez eta foru-aldundiek EAEko aurrekontu-gastuei egiteko ekarpenei buruzko lege-proiektuak ere (lehendik daude hitzartuta Eusko Finantza Kontseiluan, eta bere akordioak, Kontseiluaren txostenarekin batera, Eusko Legebiltzarraren erabakiaren pean jartzen dira, artikulu bakarreko lege-proiektu gisa, Lurralde Historikoen Legearen 22. eta 29. artikuluek dioten bezala). Legearen 47-52 artikuluetan aurreikusitako prozedura amaitzean, azken izapidea egin zenetik hilabeteren buruan, Arbitraje Batzordearen osoko bilkurak erabakiko du lege edo foru-arauaren proiektua edo proposamena bat datorren Autonomia Estatutuan finkatutako erakunde erkideen eta foru-erakundeen arteko eskumen-banaketarekin, eta adieraziko du, halaber, aldatzen duen edo eraginik duen indarreko legerian finkatutako eskumen-sisteman edo eskumen-banaketan (50-54 artikuluak).

Erabakiaren arabera, ekimena bat baldin badator ordenamendu juridikoarekin, prozeduraren etena altxatu eta izapideak aurrera jarraituko du Legebiltzarrean edo dagokion Batzar Nagusietan. Erantzuna ezezkoa bada, ordea, hainbat kasu gerta daitezke (55-56 artikuluak):

1. Erabakiaren arabera, Eusko Jaurlaritzaren lege-proiektuak urratu egiten baditu Autonomia Estatutuan aurreikusitako foru-ekimenak, Jaurlaritzak erretiratu egin beharko du.
2. Erabakiaren arabera, Eusko Jaurlaritzaren lege-proiektuak aldatu egiten badu Autonomia Estatutua ez diren legeetan finkatutako eskumen-banaketa, Jaurlaritzak erabakiko du proiektuarekin jarraitu edo ez.
3. Erabakiaren arabera, Eusko Legebiltzarraren lege-proposamenak Autonomia Estatutua urratzen badu, Legebiltzarreko Mahaiak osoko bilkura deituko du haren berri izateko eta betetzeko, eta, behar izanez gero, moldatu egingo da proposamena.
4. Erabakiaren arabera, Eusko Legebiltzarraren lege-proposamenak aldatu egiten badu Autonomia Estatutua ez diren legeetan finkatutako eskumen-banaketa, Legebiltzarrak erabakiko du ekimenarekin jarraitu edo ez.
5. Erabakiaren arabera, foru-aldundi baten foru-arauaren proiektuak urratu egiten badu Autonomia Estatutua, aldundi horren Gobernu Kontseiluak erretiratu egin beharko du.
6. Erabakiaren arabera, foru-aldundi baten foru-arauaren proiektuak urratu egiten baditu Autonomia Estatutua ez diren erakunde erkideen eta foru-erakundeen arteko eskumen-banaketen legeak, aldundi horren Gobernu Kontseiluak erretiratu egin behar du.
7. Erabakiaren arabera, Batzar Nagusietan aurkeztutako foru-arauaren proposamenak Autonomia Estatutua urratzen badu, Batzar Nagusien Mahaiak osoko bilkura deituko du haren berri izateko eta betetzeko, eta, behar izanez gero, moldatu egingo du proposamena.
8. Erabakiaren arabera, Batzar Nagusietan aurkeztutako foru-arauaren proposamenak Autonomia Estatutua ez diren erakunde erkideen eta foru-erakundeen arteko eskumen-banaketaren legeak urratzen baditu, Batzar Nagusien Mahaiak osoko bilkura deituko du haren berri izateko eta betetzeko, eta, behar izanez gero, moldatu egingo du proposamena.

Hau da, erakundeen arabera, aldatu egiten dira ondorioak. Lurralde historikoetako erakundeek (foru-aldundiek edo batzar nagusiek) aurkeztutako foru-arauko proiektuak edo proposamenak badira, Arbitraje Batzordeak erabakitzen badu Estatutua urratzen dutela, edota erabakitzen badu erakunde erkideen eta foru-erakundeen arteko eskumen-banaketen gainerako legeak urratzen dituztela, honako hauek izango dira ondorioak: erretiratzea edo testua moldatzea, bateragarria izan dadin lehen aipaturiko arauekin. Baina erakunde erkideek (hau da, Eusko Jaurlaritzak edo Legebiltzarrak) aurkeztutako lege-proiektu edo -proposamenak baldin badira, ondorio desberdinak ditu edo Autonomia Estatutua urratzeak (erretiratu edo moldatu egin behar da) edo erakunde erkideen eta foru-erkideen arteko eskumen-banaketen legeak urratzeak (erakunde horiek erabakiko dute ekimenarekin jarraitu edo ez). Arbitraje Batzordearen erabakiak irmoak dira, eta ezin dira auzitegietan errekurritu.

Arbitraje Batzordeak eskumen-gatazketan ere badu eskumena. Horiek positiboak edo negatiboak izan daitezke. Eskumen-gatazka positiboak dira (58-62 artikuluak) Eusko Jaurlaritzak aurkezten dituenak foru-aldundien aurrean —haien edo haien mendeko organoen xedapen, ebazpen edo egintzengatik—, edo foru-aldundiek bultzatzen dituztenak Eusko Jaurlaritzaren edo bere organo edo erakundeen xedapen, ebazpen eta egintzengatik, ez badute eskumen-banaketa errespetatzen. Nolanahi ere, eskumenaren titulartasuna izango da eztabaidagai bakarra, eta, halakorik izatekotan, administrazioarekiko auzien jurisdikzioari dagokio egintza, akordio eta erregelamendu-arau horien legezkotasuna kontrolatzea.

Gatazka positiboa bada, erreklamazioa egiten duen organoak errekerimendu bat aurkeztu beharko dio xedapena, ebazpena edo egintza eragin duen administrazioaren goiko organo exekutiboari, argitaratu edo jakinarazi denetik hasita, hogei eguneko epean. Errekerimendua baztertu izana jakinarazi eta hurrengo hogei egunetan, edo errekerimendua

ISBN: 978-84-7777-732-8

aurkeztu eta erantzunik jaso ez bada hilabetean (baztertu den seinale), errekerimendua egin duen organoak Arbitraje Batzordearen aurrera eraman ahal izango du gatazka. Arbitraje Batzordeak —ez osoko bilkuran, baizik dagokion lurralde-atalean (hau da, Batzordearen presidenteak, lurralde-atal horri atxikita dagoen Eusko Jaurlaritzak izendatutako kideak eta bertako foru-aldundiak izendatutako kideak)—, beste aldeari helaraziko dio, eta hark hogei egun izango ditu bere alegazioak aurkezteko.

Gainera, legitimatuek egintza, xedapena edo ebazpena baliogabetzea eskatu ahal izango diote Batzordeari. Kasu horretan, Batzordeak beste aldeari helaraziko dio, bere alegazioak egin ahal izan ditzan hamar egunen barruan. Horren ondoren, gehienez hamar egunen barruan ebatziko du, eta ezingo da egin baliogabetzearen kontrako beste errekurtsorik. Arbitraje Batzordearen dagokion lurralde-atalaren ebazpen baten bidez amaitzen da arazoa. Luzapen berezirik ezean (hilabetekoa, aho batez adosten badute lurralde-ataleko kideek), gatazka-prozesuko azken izapidea egin eta gehienez hilabeteren barruan emango da ebazpena. Ebazpenak behin betiko erabakiko du zein erakunderi dagokion eskumena, eta ezingo da beste errekurtsorik egin ebazpen horren kontra. Azkenik, eta Arbitraje Batzordearen ebazpenaren ondorioz eta hura betearaziz, xedapen edo egintza eskumen-urratzailea sortu duen organoak indargabetu edo baliogabetu egin beharko du (65-68 artikuluak).

Bestalde, eskumen-gatazka negatiboak dira (63. eta 64. artikuluak) bi kasutan gertatzen direnak. Lehendabiziko kasuan, Eusko Jaurlaritzak uste izatea eskumenak foru-aldundi bati dagozkiola kasu jakin batean, eta haiek erabil ditzan errekeritzea. Errekerimendu hori aintzat hartu ez eta foru-aldundiak bere burua eskumenik gabekotzat jotzen badu, edo jarduten ez badu errekerimenduan finkatutako epearen barruan (inola ere ezingo da izan hilabetetik beherakoa), Eusko Jaurlaritzak eskumen-gatazka negatiboa abiaraz dezake errekerimenduko epea amaitu eta hurrengo hogei egunetan, edo, ezezko erantzuna jaso badu, erantzun eta hurrengo hogei egunetan. Bigarrenik, gerta daiteke foru-aldundi batek uste izatea, kasu jakin batean, eskumenak Eusko Jaurlaritzari dagozkiola, eta haiek baliatu ditzan errekeritzea. Prozedura berbera da: errekerimendu hori aintzat hartu ez eta Eusko Jaurlaritzak bere burua eskumenik gabekotzat jotzen badu, edo jarduten ez badu errekerimenduan finkatutako epearen barruan (inola ere ezingo da izan hilabetetik beherakoa), foru-aldundiak eskumen-gatazka negatiboa abiaraz dezake errekerimenduko epea amaitu eta hurrengo hogei egunetan, edo, ezezko erantzuna jaso badu, erantzun eta hurrengo hogei egunetan.

Gatazka negatiboa aurkeztuko da legearen 26. artikuluko izapideei jarraituz, eta gatazkaren formalizazio-idazkiari gehituko zaizkio aurreikusitako prozedura eta onartutako akordioak agortu izana egiaztatzen duten agiriak. Arbitraje Batzordeak beste aldeari helaraziko dio hasiera-idatzia, alegazioak aurkeztu ahal izan ditzan hogei egunen barruan. Arbitraje Batzordearen lurralde-atalaren ebazpenarekin amaitzen da arazoa, gehienez ere gatazka-prozesuan egindako azken izapidetik hilabetera (non eta ez duen hilabeteko luzapen berezia, lehen ikusi dugun bezala), eta hark behin betiko erabakiko du, errekurtsoa ipintzeko aukerarik gabe, zein erakunderi dagokion eskumen eztabaidagarria.

Nolanahi ere, eskumen-gatazkaren ebazpenak (positiboak zein negatiboak) oinarritzat izango ditu Gernikako Autonomia Estatutua, azaroaren 25eko 27/1983 Legea —EAEko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-erakundeen arteko harremanei buruzkoa (Lurralde Historikoen Legea esaten zaiona)—, edo, oro har, erakunde erkideen eta foru-erakundeen arteko eskumen-banaketa egiten duen indarreko legeria, eta, berriro ere esanda, ezingo zaio ipini kontrako errekurtsorik.

## 2. EKONOMIA-ITUNA

### 2.1. Kontzeptua eta aurrekariak

Ekonomia Itunak Euskal Autonomia Erkidegoaren eta estatu zentralaren arteko finantza- eta zerga-harremanak arautzen ditu. Oro har, eta Espainiako Estatuan bi finantza-eredu daudela esan daiteke:

a) Araubide erkideko autonomia-erkidegoen finantzaketa-eredua (hau da, autonomia-erkidego guztiak, Euskal Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Komunitatea izan ezik). Eredu horretan, Estatu Zentralak egiten ditu legeak eta biltzen ditu zergak, eta, ondoren, funtsak autonomia-erkidegoen artean banatzen ditu, finantzaketari aurre egiteko (Autonomia Erkidegoen Finantzaketari buruzko irailaren 22ko 8/1980 Lege Organikoak eta haren ondorengo aldaketek araututako sistema —Kanarietako araubide ekonomiko fiskalaren berezitasunekin, zeina uztailaren 22ko 30/1972 Legeak eta haren ondorengo aldaketek arautzen baitute—).
b) Foru-araubideko bi erkidegoetako eredua (hau da, Euskal Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Komunitatea), zeinak alderantziz funtzionatzen baitu. Foru-erakundeek egiten dituzte legeak eta biltzen dituzte zergak, eta ez Estatu Zentralak, eta, ondoren, Estatuaren eskumenekoak diren karga orokorretan laguntzen dute: Euskadiren kasuan, kupo izeneko zenbateko bat ordainduz, eta Nafarroaren kasuan, berriz, ekarpen izenekoarekin. Bi erkidego horietako sistema antzekoa da, Euskadin Ekonomia Ituna esaten zaio (maiatzaren 23ko 12/2002 Legeak eta haren ondorengo aldaketek arautzen dute), eta Nafarroan, aldiz, Hitzarmen Ekonomikoa (abenduaren 26ko 28/1990 Legeak eta haren ondorengo aldaketek arautua).

Euskadiren kasuan, Ekonomia Ituna aldebiko sistema bat da, Estatuaren eta Euskadiren artean hitzartua, eta autonomia ematen die EAEko foru-erakundeei tributuak arautzeko eta kudeatzeko. Eredu hori «aldebakarreko arriskua» izeneko sistema batean oinarritzen da, zeinaren arabera, Euskadik edozein kasutan itundutako «kupoa» ordaindu behar baitio Estatuari, bai bilketa ondo doanean, bai gaizki doanean. Azken kasu horretan, ez du jasotzen inolako konpentsaziorik Estatuaren aldetik, eta kupoa ere ez da murrizten. Sistema hori euskal eskubide historikoetatik dator, zeinak bereziki babesten baititu Espainiako 1978ko Konstituzioak. Bateragarria da Europar Batasuneko zuzenbidearekin; izan ere, euskal foru-agintariek eskubide horien aukera guztiak erabiltzeak (Estatukoak ez diren zerga motak barne) ez dakar inolako estatu-laguntzarik, Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegiak Euskadiko kasuari buruz 2008ko irailaren 11ko Epaian argi geratu zen bezala (2006ko irailaren 6ko Epaian ezarritako doktrinari jarraikiz emaniko erabakia, Azoreen Kasua izenekoa). Halaber, Auzitegi Gorenaren jurisprudentziak ere behin eta berriz berretsi du sistemaren bateragarritasuna.

XIX. mendearen bukaerakoak dira Euskadiko Ekonomia Itunaren aurrekari historikoak. 1876an Euskadiko foruak indargabetu ondoren, 1878ko otsailaren 28ko Errege Dekretuak onartu zuen Bizkaia, Gipuzkoa eta Arabarako lehen Ekonomia Ituna. Bigarren Ekonomia Ituna 1887ko ekainaren 29ko Aurrekontu Legeak onartu zuen, hirugarrena 1894ko otsailaren 1eko Errege Dekretuak, laugarrena 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuak, eta bosgarrenaren oinarria finkatu zuen 1925eko ekainaren 9ko Errege Dekretuak, eta haren erregelamendua, berriz, 1926ko abenduaren 24ko Errege Dekretuak. Bosgarren Ekonomia Itun haren indarraldia hogeita bost urtekoa zen, baina abolitu egin zuten Bizkaian eta Gipuzkoan (1937ko ekainaren 23ko Lege Dekretua) Gerra Zibilaren erdian, errepresalia gisa «kausa frankistari» lagundu ez izanagatik; aldiz, mantendu egin zuten Araban, Nafarroako

ISBN: 978-84-7777-732-8

Hitzarmen Ekonomikoarekin egin zuten bezalaxe. Araban indarrean jarraitu zuenez, Ararako Ituna dekretu bidez berritu zen 1952ko otsailaren 29an, eta berriro berritu zuen azaroaren 26ko 2948/1976 Dekretuak. Espainian demokrazia berrezarri ondoren, Bizkaian eta Gipuzkoan Ekonomia Ituna berrezartzea zen Euskadiko autonomiaren konpondu gabeko arazoetako bat.

1978ko Konstituzioa onartu ondoren, lehendabiziko xedapen gehigarriak berariaz aitortzen eta babesten ditu foru-lurraldeen eskubide historikoak, eta adierazten du, foru-araubide horren eguneraketa orokorra egin beharra balego, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen barruan egingo litzatekeela. Ekonomia Ituna da Konstituzioak berak babesten duen eskubide historikoetako bat. Beraz, abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoaren bidez onetsitako Euskal Herrirako Autonomia Estatutuak 41. artikuluan dioenez, Estatuaren eta Euskadiren arteko zerga-mailako harremanak arautuko ditu Ekonomia Itunaren edo Hitzarmenaren foru-sistema tradizionalak, eta, hori horrela, Itunaren printzipioak eta oinarriak jasotzen ditu. Mandatu hori betez aldarrikatu zen 12/1981 Legea, maiatzaren 13koa, EAEko Autonomia Ituna onartzeari buruzkoa, Estatuko administrazioak eta EAEko eta lurralde historikoetako administrazioaren ordezkariek adostasuna lortu ondoren. Halaxe kitatu zen 1937ko injustizia historikoa, eta, handik aurrera, Bizkaiak eta Gipuzkoak, Arabaz gainera (ez baitzuen galdu), Ekonomia Itunaren sistema historikoa baliatu zuten.

1981eko Ekonomia Itunak hogei urterako indarraldia zuen, eta hainbatetan aldatu zuten, bi aldeek hala adostuta (Estatuko administrazioaren eta EAEko eta lurralde historikoetako administrazioaren ordezkariak), eguneratzeko eta inguruabar berrietara moldatzeko. Beraz, bi aldeek adostutako hitzarmena da, hau da, Estatuko ordezkariek ez ezik EAEkoek ere adostua (EAEko erakunde zentraletako eta lurralde historikoetako foru-erakundeetako ordezkariek). 1981eko Ekonomia Itunaren indarraldia amaitzean —hau da, 2001ean—, arazo larria sortu zen: aldeak ez ziren ados jarri, eta Estatuko administrazioak alde bakarreko luzapena ezarri zion 1981eko itun hari urtebeterako, abenduaren 27ko 25/2001 Legearen bidez. Horrek tirabira handia eragin zuen Euskadiko agintariekin, apurtu egin baitzituen sistemaren oinarriak: aldebikotasuna eta kontsentsua.

Zorionez, 2002an negoziatzen jarraitu eta bi aldeek berriro ere elkar ulertzea eta akordio bat sinatzea lortu zuten, aldebiko akordioaren prozedurari jarraituz. Hartara, garai hartako Kupoaren Batzorde Mistoan negoziatu zuten (egun, Itunaren Batzorde Misto deitzen zaio) Ekonomia Itun berria. Batzorde horretan parte hartzen dute Estatuko administrazioaren ordezkariek eta EAEko eta lurralde historikoetako administrazioaren ordezkariek. Kupoaren Batzorde Mistoaren 2002ko martxoaren 6ko Akordioa Gorte Nagusietan aurkeztu zen, eta haiek onartu egin zuten orain indarrean dagoen Itun berria, maiatzaren 23ko 12/2002 Legearen bidez. Lehenagoko itunen kasuan ez bezala, mugagabea da azkeneko itunaren indarraldia. Hainbat aldiz aldatu da 2002an onetsiriko egungo Ekonomia Ituna. Azken aldaketa 2017koa da, abenduaren 28ko 10/2017 Legearen bidez, beste behin ere Itunean bertan aurreikusitako aldebiko aldaketa-prozedurari jarraituz (onesteko erabilitako prozedura bera baliatuz, alegia).

## 2.2. Egungo erregulazioa eta funtzionamendua

Ikusi dugun bezala, Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Ituna da Espainiako Konstituzioak babesten eta errespetatzen dituen eskubide historikoetako bat (lehen xedapen gehigarriaren 1. zenbakia). Lehen xedapen gehigarri horren 2. zenbakiak dioenez, foru-araubide horren eguneratze orokorra egitekotan, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen barruan

egingo da. Hain zuzen ere, Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuaren 41. artikuluari jarraituz egin da eguneratze hori (abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoak onetsi zuen). Artikulu horrek dioenez, Ekonomia Itunaren edo Hitzarmenen foru-sistema tradizionala erabiliko da Estatuaren eta Euskadiren arteko zerga-mailako harremanak arautzeko (1. zenbakia).

Estatutuaren 41. artikuluaren bigarren zenbakiak ezartzen duenez, Itunaren edukiak honako printzipio hauek errespetatu behar ditu: a) Lurralde historikoetako erakunde eskudunek, beren lurraldearen barruan, zerga-araubidea mantentzea, finkatzea eta arautzea, betiere kontuan hartuz bai Estatuaren zerga-egitura orokorra, bai Estatuarekiko koordinaziorako, harmonizazio fiskalerako eta lankidetzarako Itunean dauden arauak, eta kontuan hartuz, halaber, Eusko Legebiltzarrak helburu horiekintxe EAEn jarritako arauak; legez onetsiko da Ekonomia Ituna; b) zerga guztiak ordainaraztea, kudeatzea, likidatzea, biltzea eta ikuskatzea —Aduanen Errentakoak eta gaur egun Monopolio Fiskalen bidez biltzen direnak izan ezik— Lurralde Historikoaren barruan egingo du foru-aldundi bakoitzak, estatuarekiko lankidetzaren eta haren goi-ikuskapenaren kalterik gabe; c) Estatuak lurralde erkideari aplikatzea erabakitako salbuespeneko eta abaguneko arau fiskalak beren lurraldeetan aplikatzeko behar diren akordioak hartuko dituzte lurralde historikoetako erakunde eskudunek, eta indarraldi bera izango dute batean zein bestean; d) Euskadik estatuari egingo dion ekarpena kupo orokor bat izango da, lurralde bakoitzeko hainbeste, EAEren gain ez dauden estatuaren karga guztiei laguntzeko; e) Lurralde historiko bakoitzak kupo orokor hori osatzeko jarri behar duen kopurua erabakitzearren sortuko da Batzorde Misto bat (foru-aldundi bakoitzeko ordezkari batek, Eusko Jaurlaritzako hiruk, eta estatuaren administrazioko sei ordezkarik osatuko dute). Kupoa legez onartuko da, Ekonomia Itunean erabakitako aldizkakotasunarekin, eta han bertan finkatutako prozeduraren bidez urtero eguneratzearen kalterik gabe; f) Itunaren araubidea Konstituzioaren 138. eta 156. artikuluetan aipatutako elkartasun-printzipioaren arabera aplikatuko da.

Hain zuzen ere, gaur egungo Ekonomia Itunak —ikusi dugun bezala, maiatzaren 23ko 12/2002 legean dago arauturik eta azken aldaketa abenduaren 28ko 10/2017 Legearen bidez egin da— hiru kapitulu ditu: I. kapituluan zergen arloa arautzen da, II. kapituluan finantzen arloa (batik bat kupoari buruzkoa), eta III. kapituluan, azkenik, Ekonomia Ituna kudeatzeko organoak.

### 2.2.1. Zergen arloa

Itunaren lehen kapituluak zergen arloa arautzen du. Lehendabiziko atalean «arau orokorrak» aipatzen dira, eta, hala, 1. artikuluan araututakoaren arabera, Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako lurralde historikoetako foru-organoek dute beren zerga-sistema mantentzeko, ezartzeko eta arautzeko eskumena, eta ez Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideek. Hau da, lurralde historiko bakoitzeko batzar nagusiek (hiru lurralde historikoetako bakoitzeko batzarrak, lurralde historiko bakoitzeko biztanleek zuzenean aukeratuak) onartzen dituzte beren lurralde historikorako zerga-araubidea erregulatzen duten arauak, foru-arauen eta haien zergei buruzko foru-arauen bidez, eta ez Eusko Legebiltzarrak (Euskal Autonomia Erkidego osoko Legebiltzarra). 2010etik aurrera, araudi horiek ezin dira auzitegi arruntetan errekurritu, baizik eta Konstituzio Auzitegian bakarrik (Ekonomia Ituna blindatzea deitzen zaio horri). Konstituzio Auzitegiak berak bermatu zuen 2010eko lege-aldaketa horren konstituzionaltasuna, ekainaren 23ko 118/2016 Epaian. EAEko hiru foru-aldundietako bakoitza (eta, beraz, ez Eusko Jaurlaritza) arduratzen da bere lurraldean zergak ordainaraztez, kudeatzeaz, likidatzeaz, ikuskatzeaz, biltzeaz eta berrikusteaz, eta, egiteko horretarako, Estatuko Ogasun Publikoak aitortuta dauzkan ahalmen eta prerrogatiba berberak ditu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Nolanahi ere, lurralde historikoek ezarririko zerga-sistemak honako printzipio hauei jarraitu behar die: elkartasuna errespetatzea; Estatuaren zerga-egitura orokorrari arreta ipintzea; koordinazioa, harmonizazio fiskala eta Estatuarekiko lankidetza, Ekonomia Ituneko arauen arabera; lurralde historikoetako erakundeen arteko koordinazioa, harmonizazio fiskala eta lankidetza, Eusko Legebiltzarrak horretarako ematen dituen arauei jarraikiz; sinatutako eta berretsitako nazioarteko itun edo hitzarmenen mende egotea, eta, bereziki, Espainiak zergapetze bikoitza saihesteko izenpetutakoei eta Europar Batasuneko zerga-harmonizaziorako arauetan xedatutakoari men egitea (Ekonomia Itunaren 2. artikulua). Zerga-araubidea egiteko orduan, lurralde historikoek harmonizazio fiskalaren printzipioa errespetatu behar dute (Itunaren 3. artikulua): Tributuen Lege Orokorreko terminologia eta kontzeptuetara moldatuko dira; Estatuko gainerako tokietan besteko presio eraginkor orokorra egingo dute; Espainia osoan pertsonak libre zirkulatu eta finkatu ahal izatea errespetatu eta bermatuko dute, bai eta ondasunak, kapitalak eta zerbitzuak libre zirkulatzea ere; abeltzaintza-, meatzaritza-, industria-, merkataritza-, zerbitzu-, lanbide- eta arte-jardueren sailkapena lurralde erkidekoaren bera izango da. Horretaz gainera, Ekonomia Itunaren 4. artikuluak lankidetza-printzipioa ezartzen du eta, horren arabera, lurralde historikoetako erakunde eskudunek Estatuko administrazioari jakinaraziko dizkiote, indarrean jarri aurretik behar bezain garaiz, zerga-arloko xedapen arautzaileen proiektuak, eta estatuko administrazioak ere berdin jakinaraziko dizkie erakunde horiei. Estatuak Euskadiko erakundeen arteko lankidetza sustatuko du Itunaren aplikazioan eragiten duten nazioarteko akordioetan, Estatuak eta lurralde historikoek elkarri emango dizkiote beharrezkoak iruditzen zaizkien datu eta aurrekari guztiak, eta, azkenik, Estatuak eta Euskadiko erakundeek informazioa trukatzeko prozedurak erabakiko dituzte, Estatuak behar bezala bete ahal izan ditzan nazioarteko itunak eta hitzarmenak, eta, batez ere, administrazio-lankidetzari buruzko eta elkarri laguntzeari buruzko Europako arautegia.

Bigarren sekziotik aurrera garatzen da zerga eta tributu bakoitzaren erregulazioa. Esan daiteke, oro har, zerga batzuk «itunduak» direla —hau da, Ekonomia Itunaren barruan daude eta Lurralde Historikoei dagokie arautzea, kudeatzea, ikuskatzea, berrikustea eta bilketa egitea—, eta beste batzuk, berriz, «itundu gabeak» —hau da, Estatuari bakarrik dagokio arautzea, kudeatzea, ikuskatzea, berrikustea eta bilketa egitea— (adibidez, inportazio-eskubideak eta inportazio-kargak balio erantsiaren gaineko zergan [BEZ] eta zerga berezietan). Kasu horiek izan ezik, gainerako tributu guztiak itunduta daude.

Zerga itunduen artean, bi motatakoak daude: lehenik, «araudi autonomoko tributu itunduak»: Lurralde Historikoek eskumen osoa dute horiek arautzeko; adibidez, pertsona fisikoen errentaren gaineko zerga, ondarearen gaineko zerga, sozietateen gaineko zerga, oinordetzen eta dohaintzen gaineko zerga, ondare-eskualdaketen eta egintza juridiko dokumentatuen gaineko zerga (baina ez sozietate-eragiketak, kanbio-letrak eta haien ordezko edo igorpen-funtzioa egiten duten agiriak). Bigarrenik, «araudi ez-autonomoko zerga itunduak»: estatuak une bakoitzean ezarritako arau substantibo eta formal berberek arautzen dituzte (ez-egoiliarren errentaren gaineko zerga; kreditu-erakundeetako gordailuen gaineko zerga; energia elektrikoaren ekoizpenaren balioaren gaineko zerga; erregai nuklear agortua eta hondakin erradioaktiboak ekoiztearen gaineko zerga; erregai nuklear agortua eta hondakin erradioaktiboak biltegiratzearen gaineko zerga; gasa, petrolioa eta kondentsatuak ateratzearen balioaren gaineko zerga; berotegi-efektuko gas fluordunen gaineko zerga; balio erantsiaren gaineko zerga [BEZ]; aseguru-primen gaineko zerga, zerga bereziak [fabrikaziokoak, garraiobide jakin batzuenak, ikatzaren gainekoak, elektrizitatearen gainekoak], salmenta jakin batzuen txikizkako salmenten gaineko zerga). Dena dela, lurralde historikoek gaitasuna dute bai aitorpena eta sarrera egiteko ereduak onartzeko, bai likidazio-aldi bakoitzeko sarrera-epeak finkatzeko, baina horiek ezin dira oso desberdinak izan Estatuaren administrazioak finkatutakoen aldean.

Aplikatu beharreko araudiari dagokionez, Ekonomia Itunak zerga bakoitzean ezarriko du zein den aplikatu beharreko araudia, lurralde historikoetako ala Estatuko araudiak, zerga-egoitza, eragiketen bolumena, zerbitzuak emateko edo eragiketak egiteko tokia («lotura-puntuak» deiturikoak) eta abarren inguruko zenbait irizpideren arabera. Gauza bera gertatzen da zergen ordainarazpenari edo bilketari dagokionez, eta parametro horien arabera zehazten da nori dagokion (foru-aldundiei edo Estatuko administrazioari). Beste horrenbeste gertatzen da atxikipenekin, konturako ordainketekin eta abarrekin, edo kudeatze- edo ikuskatze-mailako eskumenekin, eta.

Estatuak une bakoitzean ezarritako oinarrizko printzipio, arau substantibo, zergapeko egitate, exentzio, sortzapen, oinarri, tasa, tarifa eta kenkari beren arabera arautuko dira lehen aipatu ez diren gainerako zeharkako zergak (Ekonomia Itunaren 35. artikulua). Bestalde, jokoaren gaineko zergak araudi autonomoko zerga itunduak dira —baimena Euskadin bertan eman behar denean—, eta Estatuak zergapeko egitateari eta subjektu pasiboari buruz une bakoitzean ezarritako arautegi bera aplikatuko zaio (Itunaren 36 artikulua), eta lurralde historiko bakoitzak bilduko ditu. Tasei dagokionez, foru-aldundien eskumena da haiek ordainaraztea, beren jabari publikoa erabiltzeagatik edo ustiatzeagatik, zerbitzuak emateagatik, eta abarrengatik.

Toki-ogasunei dagokienez, lurralde historikoek arautzen dituzte ondasun higiezinen gaineko zerga, ekonomia-jardueren gaineko zerga eta trakzio mekanikozko ibilgailuen gaineko zerga, baldin eta ondasunak beren lurraldean kokatuta badaude, bertan egindako jarduerak badira, edo gidabaimenean ageri den helbidea bere lurraldeko udalerri bat denean (Itunaren 41. artikulua). Horretaz gainera, lurralde historikoek, beren lurraldeko toki-erakundeen beste tributu propio batzuen araubidea mantendu, ezarri eta arautu dezakete. Lurralde historikoek kontuan hartuko dituzte araubide erkideko zerga-sistemaren tokiko egitura orokorra eta printzipioak, errespetatu egingo dituzte arlo horri aplika dakizkiokeen Ekonomia Itunaren 3. artikuluko harmonizazio-arauak, eta ez dute araubide erkidekoez besteko zeharkako izaera duen zergarik ezarriko, Euskaditik kanpora translaziorik edo ondoriorik izan dezakeenik (Ekonomia Itunaren 42. artikulua).

### 2.2.2. Finantza-arloa eta Kupoa

Ekonomia Itunaren 48. artikuluak ezartzen ditu estatuaren eta Euskadiren arteko finantza-harremanen printzipioak: Euskadiko erakundeek beren eskumenak garatzeko eta betearazteko autonomia fiskala eta finantzarioa; elkartasuna, Konstituzioan eta Autonomia Estatutuan aurreikusitako eran; estatuarekiko koordinazioa eta lankidetza aurrekontuen egonkortasunerako; eta EAEk bere gain ez dauzkan kargen ordaina ematea Estatuari, Ekonomia Itunak berak dioen bezala. Azkenik, Euskadiko erakunde eskudunei dagozkie toki-erakundeen eremuan estatuak egikaritzen dituen finantza-tutoretzako ahalmenak; horrek ez du esan nahi, inola ere, Euskadiko toki-erakundeen autonomia txikiagoa denik araubide erkidea duten toki-erakundeena baino.

**Ekonomia Itunaren 49. artikuluak dioenez, Euskadik estatuari egingo dion ekarpena kupo orokor bat izango da —Lurralde Historiko bakoitzaren ekarpenez osatua—, EAEk bere gain hartuta ez dauzkan kargen ordaina emateko Estatuari.** Bestalde, Ekonomia Itunaren 50. artikuluak dioenez, bost urtean behin, Kupoaren Batzorde Mistoaren aurretiazko erabakiz eta Gorte Nagusiek bozkatutako lege bidez, kupoaren zenbatekoa bost urtez zehazteko metodologia ezarriko da, betiere Ekonomia Itunean jasotako printzipio orokorrei jarraituz. Halaber, bosturtekoaren lehen urteko kupoa onartuko da. Lehen urtearen ondorengo urte bakoitzean, Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoak eguneratu egingo du kupoa, izen bereko le-

ISBN: 978-84-7777-732-8

gean onartutako metodologia aplikatuz. Horretaz gainera, kupoa erabakitzeko metodologia eratzen duten Ituneko printzipioak aldatu egin daitezke kupoaren legean, inguruabarrak eta ordura arte aplikatu izanaren esperientziak hala gomendatzen dutenean. Hala, abenduaren 28ko 11/2017 Legean finkatu zen orain gauden 2017-2021 bosturtekoan Euskadiren kupoa zehazteko metodologia. Haren edukia, Itunean aurreikusitakoari jarraituz, Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoaren akordioz onetsi zen 2017ko uztailaren 19an, eta akordio hori ondoren Gorte Nagusiek onartu zuten, aipatutako legearen bidez.

Ekonomia Itunaren 52. artikuluak eta hurrengoek ezartzen dituzte kupoaren zenbatekoa zehazteko metodologiaren printzipio nagusiak. Horretarako, kontuan hartu behar dira EAEren gain ez dauden estatuaren kargak, kupoaren bidez ordaindu beharrekoak. EAEk bere gain hartuta ez dauzkan kargatzat hartzen dira EAEk berak bere gain hartuta ez dauzkan eskumenei dagozkienak (adibidez, nazioarteko harremanak, defentsa, aduanen eta muga-zergen araubideak, eta abar). Karga horien zenbatekoa zehazteko, Estatuaren gastu-aurrekontu totalari kenduko zaio EAEren eskumenei estatuarengandik dagokien kopurua. EAEren gain ez dauden kargak dira, besteak beste, Estatuaren Aurrekontu Orokorretan Lurraldearteko Konpentsazio Funtsarentzat izendatutako zenbatekoak (Konstituzioaren 158.2 artikuluan aurreikusia); Estatuak erakunde publikoen alde egindako transferentziak edo dirulaguntzak (EAEk ez badauzka bere gain hartuta haien eskumenak); eta Estatuko zorren interesak eta amortizazio-kuotak.

Hortik ateratako zenbatekoari doitze batzuk egiten zaizkio, hala nola kontsumo-doitzeak BEZean, fabrikazioaren zerga berezietan, bai eta Ekonomia Itunaren 55. artikuluan aurreikusitako beste doitze batzuk ere. Ondoren, 56. artikuluak hainbat konpentsazio ezartzen ditu eta, era horretan, lurralde historiko bakoitzari dagokion kupoiari konpentsazioz kentzen zaizkio honako hauek: zerga itundu gabeei dagokien partea; zergazkoak ez diren aurrekontu-sarrerei dagokien partea, Estatuko aurrekontu orokorren defizitari dagokion partea (superabita balego, alderantziz egingo da), eta Euskadiri transferitutako osasunaren eta gizarte-segurantzaren arloa finantzatzeko sarreretatik Euskadiri dagokion partea (Itunaren legea indarrean jarri aurretik, Gizarte Segurantzako Diruzaintza Nagusiaren transferentzien bidez ordaintzen zitzaion Euskadiri). Kontuan hartu behar da Ekonomia Itunaren laugarren xedapen iragankorrean aurreikusitako konpentsazioa ere, Arabako Foru Aldundiaren aldekoa, EAEren gain ez dauden eta araubide erkideko probintzietan Estatuari dagozkion eskumenak eta zerbitzuak dituelako.

Azkenik, Estatuari ordaintzea dagokion bosturtekoaren oinarri-urtearen kupo likidoa zehazteko (gaur egun 2017-2021 bosturtekoarena), egozpen-indizea aplikatuko zaio EAEren gain ez dauden karga-kopuru osoari, kontuan hartuz ikusi berri ditugun doitzeak eta konpentsazioak. Egozpen-indizea ez da aldatu 1981ean Ituna berrezarri zenetik, eta ehuneko berean aplikatu da ordutik hona onartutako kupoaren bost urteko lege bakoitzean. Kupoaren bost urteko egungo Legean (abenduaren 28ko 11/2017) % 6,24 jarraitzen du izaten (7. artikulua), horixe delakoan Euskadiko ekonomiak Espainiakoan duen parte-hartzea. Bosturtekoaren oinarri-urteari (hau da, lehen urteari) dagokion kupo likidoa erabaki ondoren, hurrengo urteei dagokiena erabakiko da eguneratze-indize bat aplikatuz: batetik, oso-osorik autonomia-erkidegoen gain utzitako zergak ez diren itunpeko zergen sarrera-aurreikuspena (Estatuaren ekitaldi bakoitzeko sarrera-aurrekontuaren I. eta II. kapituluetan dator), zati, bestetik, Estatuak zerga berengatik aurreikusitako sarrerak bosturtekoaren oinarri-urtean.

Kupoa indarrean dagoen bitartean EAEk beste eskumenen bat hartuko balu bere gain —haien urteko kostua kupoaren behin-behineko kopurua erabakitzeko Estatuaren kargen barruan joango zelarik—, kupoari proportzioan kenduko zaizkio Euskadik eskumen horiek bere gain hartu dituen urtearen zatiko kostuak. Berdin jokatuko da EAEk kupoaren behin-behineko

kopurua erabaki zenean bere gain zituen eskumenak erabiltzeari utziko balio, eta horren arabera handituko da kupoaren zenbatekoa (Ekonomia Itunaren 58. artikulua).

Kupoaren behin-behineko likidazioari dagokionez, bai hori eta bai dagozkion konpentsazioak hasieran eta behin-behinean erabakiko dira, estatuaren aurrekontuetan ekitaldirako onartutako kopuruetatik abiatuta. Ekitaldia amaitu eta Estatuaren aurrekontuen likidazioa egin ostean, dagozkion zuzenketak egin eta behin betiko likidazioa egingo da. Zuzenketa horietatik datozen aldeko edo kontrako diferentziak aljebraikoki gehituko zaizkio hurrengo ekitaldiko behin-behineko kupoari (Ekonomia Itunaren 59. artikulua). Azkenik, EAEk ordaindu beharreko zenbatekoa hiru zati berdinetan pagatuko zaio Estatuko Ogasun Publikoari urtero, maiatzean, irailean eta abenduan (Ekonomia Itunaren 60. artikulua). Azkenik, indarrean dagoen Kupoaren Legearen indarraldia igaro eta ez bada finkatzen hurrengo ekitaldietarako beste epe bat, osoosorik aplikatuko da indarrean dagoen Legean jasotako metodologia 2022ko eta hurrengo ekitaldietako kupo likidoak eta konpentsazioak behin-behinean zehazteko; hau da, automatikoki luzatuko da Kupoaren Lege berri bat onartzeko akordioa lortu arte.

### 2.2.3. Ekonomia Itunaren kudeaketa-organoak

Ekonomia Itunak hiru organo mota aurreikusten ditu sortu daitezkeen aplikazio-eztabaidak eta -problemak ebazteko, aldaketak eta moldaketak erabakitzeko, eta 4. artikuluan datorren lankidetza-printzipioa aurrera eramateko. Itunaren aldebikotasunari eta adostasunari eusteko asmoz, osaera paritarioa du esandako organoak, erabakiak eta jarduerak aldeen arteko kontsentsuz hartu daitezen. Hauexek dira:

*Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoak* (Itunaren 61. eta 62. artikuluak) ordeztu du Kupoaren Batzorde Mistoa zena. Honako hauek osatzen dute: batetik, foru-aldundi bakoitzeko ordezkari batek eta Eusko Jaurlaritzako hiruk eta, bestetik, Estatuko sei ordezkarik. Akordioek aho batez hartuak izan behar dute. Egiteko hauek ditu: a) Ekonomia Itunaren aldaketak hitzartzea; b) aurrekontuen egonkortasunerako lankidetza- eta koordinazio-konpromisoak hitzartzea; c) bosturteko bakoitzeko kupoaren kopurua kalkulatzeko metodologia hitzartzea; d) Itunaren Arbitraje Batzordeko kideen izendapena eta araubidea hitzartzea, bai eta haren jarduerak, deialdiak, bilerak, akordioak hartzeko araubidea, eta abarrak ere; e) une bakoitzean beharrezkoak diren zerga- eta finantza-arloko akordioak hartzea, Ekonomia Itunean aurreikusitakoa behar bezala aplikatzeko eta garatzeko.

Estatuko administrazioaren lau ordezkarik eta Eusko Jaurlaritzak izendatutako EAEko beste lau ordezkarik osatzen dute *Koordinaziorako eta Arauen Ebaluaziorako Batzordea* (Itunaren 63. eta 64. artikuluak). Haietatik hiru, foru-aldundi bakoitzak proposatuak. Honako funtzio hauek ditu: a) aldarrikatu baino lehen, zerga-arautegia Ekonomia Itunera moldatzen den ebaluatzea. Era horretan, aldeen artean zerga-xedapenen proiektuak trukatzean oharrak egitean, bertako edozein administraziok idatziz eta arrazoiak emanez eska dezake Batzordea deitzea. Hura gehienez hamabost egunen barruan elkartuko da, proposatutako arautegia Itunera egokitzen den aztertuko du, eta saiatuko da, arau horiek argitaratu baino lehen, administrazioak akordio batera irits daitezen desadostasunen inguruan; b) Ituneko lotuneak aplikatzeari buruzko kontsultak argitzea. Kontsulta horiek jaso eta bi hilabeteren barruan, aztertuak izan daitezen bidaliko zaizkie, ebazpen-proposamenarekin batera, dagokien beste administrazioei. Epe horretan oharrik egiten ez bada ebazpen-proposamenari buruz, onartutzat emango da. Oharrik balego, Koordinaziorako eta Arauen Ebaluaziorako Batzordea deituko da eta, akordiorik ez balego, Arbitraje Batzordera bidaliko du arazoa; c) ordainarazpenari edo ikuskapenari buruzko eskumenen koordinazioaren gainean planteatzen diren oharrak ebaztea; d) egokitzat jotako azterketak egitea, autonomiako araubidearen egitura eta eginkizunak behar bezala ar-

ISBN: 978-84-7777-732-8

tikula daitezen estatuko eremu fiskalean; e) administrazio eskudunei ematea jarduera-irizpide uniformeak, planak eta informatika-programak, eta tresnak, baliabideak, prozedurak eta abar artikulatzea, lankidetza eta informazio-trukea behar bezalakoak izan daitezen; f) Estatuko administrazioaren eta foru-aldundien artean sortutako ikuskatzeari buruzko suposizioak edo arazoak aztertzea, bai eta balorazio-problemak ere, zerga-ondorioei begira; g) Ogasun Ministerioak, Eusko Jaurlaritzako eta foru-aldundietako ogasun-departamentuek eta Arbitraje Batzordeak eskatutako txostenak ematea; h) Ituna aplikatzearekin eta betearaztearekin lotutako beste edozein arazo argitzea.

Eta, azkenik, *Arbitraje Batzordea* (Itunaren 65-67 artikuluak) hiru kidek osatuko dute: zerga- edo ogasun-gaietan hamabost urtetik gora jardun duten eta prestigio aitortua duten adituen artean aukeratutako dituzte, aho batez, Espainiako Ogasuneko ministroak eta Eusko Jaurlaritzako Ogasuneko sailburuak. Arbitroak sei urterako izendatuko dira eta ezingo dira berriro hautatu, non eta ez dituzten hiru urte baino gutxiago bete karguan. Hauek dira haren egitekoak: a) Estatuko administrazioaren eta foru-aldundien artean, edo foru-aldundien eta beste edozein autonomia-erkidegoko administrazioren artean sortutako gatazkak konpontzea, zerga itunduen lotuneak aplikatzeari buruzkoak, eta sozietateen gaineko zergaren edo BEZaren zerga bateratuetan administrazio bakoitzari dagokion proportzioa erabakitzeari buruzkoak; b) Ituna banakako zerga-harremanetan interpretatzearen eta aplikatzearen ondorioz administrazioen artean sortutako gatazken berri izatea; c) zergadunen helbideari buruz sor daitezkeen desadostasunak argitzea. Eskumen-gatazka sortzen denean, dagokien administrazioek jakinaren gainean ipiniko dituzte interesdunak; horrek preskripzioa etengo du eta ez da beste jarduerarik egingo. Erregelamenduz ezarririko prozeduraren bidez ebatziko dira gatazkak. Prozedura horretan, entzunaldia emango zaie interesdunei (Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Itunean aurreikusitako Arbitraje Batzordearen Erregelamendua onartzen duen abenduaren 28ko 1760/2007 Errege Dekretuaren 9. artikuluan eta hurrengoetan dago aratuta prozedura hori). Aldiz, Itunaren Legearen 68. artikuluak prozedura bereziak arautzen ditu. Azkenik, Arbitraje Batzordeak zuzenbidearen arabera ebatziko ditu, ekonomiaren, bizkortasunaren eta efikaziaren printzipioei jarraituz, espedientean agertzen diren arazo guztiak —gatazkako aldeek edo interesatuek aurkeztuak izan edo ez—, bai eta betearazteko formulak ere. Arbitraje Batzordearen erabakiak exekutiboak dira, baina administrazioarekiko auzien bidetik errekurritu daitezke Auzitegi Gorenaren dagokion salaren aurrean.

## 3. TOKI-ERAKUNDEEN ESKUMENAK

### 3.1. Euskadiko toki-erakundeei buruzko Legearen ezaugarri orokorrak

Jakina denez, Euskal Autonomia Erkidegoa hiru erakunde-mailatan dago antolaturik: erakunde erkideak (Eusko Jaurlaritza eta Eusko Legebiltzarra), Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako Lurralde Historikoetako foru-organoak (hiru lurralde historikoetako foru-aldundiak eta batzar nagusiak) eta toki-erakundeak (udalak eta tokian tokiko gainerako erakundeak). 1978ko Konstituzioak eta 1979ko Euskal Herrirako Autonomia Estatutuak (Gernikako Estatutua) Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketa zehazten dute. Halaber, Gernikako Estatutuak berak eta 1983ko Lurralde Historikoen Legeak (zeinari buruz luze-zabal jardun baitugu aurreko epigrafeetan) erakunde erkideen eta Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako Lurralde Historikoetako foru-organoen artean banatzen dituzte eskumenak. Nolanahi ere, Euskadiko toki-erakundeei buruzko Legea onetsi arte (apirilaren 7ko 2/2016) ez zegoen araurik EAEko udalerrien eta gainerako toki-erakundeen eta haien esparru juridikoa zehazteko. Euskadiko politika-, erakunde- eta lurralde-konplexutasuna dela eta, ezin izan zen lege

garrantzitsu hori onetsi, harik eta Eusko Legebiltzarra 1980an legeak egiten hasi zenetik hogeita hamabost urte baino gehiago igaro arte.

Konplexua da gaur egun toki-esparrurako indarrean dagoen araudia, beste hainbaten artean, honako hauen eraginpean baitago: Europako araudia (1985eko Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna), Estatuko oinarrizko legedia (toki-araubidearen legeria), Gernikako Estatutua, Ekonomia Itunaren Legea, lurralde historikoetako foru-arauak eta, azkenik, Gernikako Estatutuaren 10.4 artikuluan jasotako eskumena betez, apirilaren 7ko 2/2016 Legea, zeinari egiten baitio erreferentzia epigrafe honek.

Legearen zioen azalpenean, lortu nahi diren helburuak jasotzen dira: a) tokiko gobernuen eredu integratu bat egituratzea, gobernuko lurralde-mailekin ondo lotuta, eta gutxieneko autonomia-estandar homogeneoak dituen udal-sistema bat ezartzea, bai eskumenen arloan, bai finantza-arloan; b) udalerrien finantza-bideragarritasuna bermatzea; c) udalerriak herritarrekiko administrazio hurbil gisa funtziona dezan sustatzea; d) udal-autonomia formalki ez ezik materialki ere bermatzea, EAEko udalerriek beren gaiak beren erantzukizun osoaren pean antolatzeko eta kudeatzeko benetako gaitasuna izan dezaten; e) udalerriaren erdigune-posizioa indartzea, tokiko gobernuaren instantzia gisa, zuzeneko legitimitate demokratikoaren gehigarri gisa; f) udalerriari ikusgarritasun instituzionala ematea EAEko botere publikoen sisteman; g) tokiko sistema demokratikoa indartzea; h) udalerriari eskumen propioak ematea, udal-autonomia bermatzeko gutxieneko estandar gisa; i) nahitaezko zerbitzuak kudeatzeko sistema propioa diseinatzea, eta j) finantzaketa egokia izatea, udal-eskumenak behar bezala gauzatu ahal izateko.

Legearen lehenengo tituluak, berriz, honako hauek arautzen ditu: legearen xedeari buruzko xedapen orokorrak, toki-erakundeak, inspirazio-iturri dituen printzipioak, eskumen-tituluak eta euskararen tratamendua toki-administrazioaren esparruan. II. titulua udal-autonomiaren irismenaz eta udalerriaren posizio instituzionalaz arduratzen da, bai eta udalerriaz bestelako toki-erakundeez ere. III. tituluak, bestalde, toki-erakundeek beren gain har ditzaketen eta benetako udal-autonomia bermatzen duten eskumenak jorratzen ditu. IV. titulua udal-antolamenduari buruzkoa da; V. tituluan, ostera, auzotarren eskubideak eta betebeharrak eta udal-zerbitzuen gutunak arautzen dira. VI. tituluak toki-erakundeetako gobernu irekia, gardentasuna eta herritarren parte-hartzea arautzen ditu; VII. tituluak, berriz, Politika Publikoen Euskal Kontseiluaren bidez toki-eremuan eragina izan dezaketen politika publikoak egiteko orduan udalerriek duten parte-hartzea aipatzen du (udalerriek autonomia-erkidegoko erakundeetan ordezkaritza eta partaidetza izateko erakunde-egitura, erakunde horiek toki-autonomiarekiko erabateko errespetua berma dezaten; hemezortzi kidek osatzen dute, Eusko Jaurlaritzak, foru-aldundiek eta udalerriek ipiniriko ordezkariekin) eta Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordeak (Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorraren ekimenez, araugintzako prozesuetan udal-autonomia babesteko alerta-organo goiztiarra, udalerriei aitortzen zaizkien berezko eskumenei soilik eragiten diena; hamabi kidek osatzen dute, eta EAEko udalerriak ordezkatzen dituzte). VIII. tituluak tokiko zerbitzu publikoen kudeaketa arautzen du. IX. tituluak funtsezko elementu bat arautzen du: tokiko finantzaketa; izan ere, legeak ulertzen du ezin direla bereizi eskumenak eta haien finantzaketa, hura gabe ez baitago benetako toki-autonomiarik. Ildo horretan, EAEko udalerrien ordezkariek Herri Dirubideen Euskal Kontseiluan parte hartzea bermatzen du, hori baita hiru erakunde-mailak finantzatzeko funtsezko organoa.

### 3.2. Euskadiko toki-erakundeen eskumenak

Legearen 2. artikuluak ezartzen duenez, honako hauek hartuko dira toki-erakundetzat legean aurreikusitako ondorioetarako: udalerria, kontzejuak eta udalerria baino lurralde-eremu txikia-

ISBN: 978-84-7777-732-8

goko erakundeak, udalerrien mankomunitateak, Arabako kuadrillak eta zenbait toki-erakunde biltzen dituzten beste erakunde batzuk. Bestalde, 4.2 artikuluak zuzendaritza politikoaren eta gobernu-ekintzaren oinarri diren printzipioak jasotzen ditu: toki-autonomia, finantza-autonomia, autoantolaketa, berdintasuna herritarrek tokiko zerbitzu publikoak eskuratzeko orduan, herritarrekiko hurbiltasuna, elkartasuna eta ingurumen-jasangarritasuna, herritarren parte-hartzea, gardentasuna, etika eta gobernu onaren printzipioetara egokitzea, gizonen eta emakumeen arteko berdintasuna, aniztasun politikoa eta inpartzialtasuna, eta efikazia eta efizientzia tokiko jarduera publikoan.

Bestalde, 6. eta 7. artikuluek euskararen erabilerak toki-erakundeen bizitzan izan beharreko trataera zehatza jasotzen dute, eta udalerriei esleitzen diete, eskumen propiotzat, euskararen erabilera sustatzeko eta euskararen normalizazioa planifikatzeko eskumena, beren eskudantzien esparruari dagozkion zerbitzu eta jardueretan. Bestalde, 14. artikuluak eta hurrengoak udal-eskumenei buruzkoak dira, lege edo foru-arau bidez ezarriak, eta honela sailkatzen dira: berezkoak edo propioak, transferituak edo eskuordetuak. **Eskumen propioen** zerrendak Legearen 17. artikuluan aipatutako 37 esparru materialeko errenkada luze batean jasotzen dira, eta, horien artean, honako hauek nabarmentzen dira: babes zibila, espazio publikoko bizikidetza-harremanak, udaltzaingoa, trafikoa eta bide-segurtasuna, espazio publikoetan antolatutako jardueren segurtasuna, lagun egiteko animalien gaineko eskumenak, etxebizitzaren eta hirigintzaren arlokoak, osasun publikoa, kontsumitzaileen defentsa, hileta-zerbitzuak eta hilerriak, gizarte-zerbitzuetako esleipenak, gizarteratzea, urak, argiteria, garbiketa, zabor-bilketa, garraio publikoa, kirola, kultura, udal-ondare historikoa, tokiko turismoa, ikastetxe publikoetako irakaskuntzaren eta mantentze-lanen programazioan parte hartzea (haur-hezkuntza, lehen hezkuntza eta hezkuntza berezikoak), zerbitzu-jardueren antolaketa eta kudeaketa, tokiko enplegu-planak, euskararen sustapena eta erabilera, genero-berdintasuneko politikak, udal-ondarea, hondartzak, lakuak eta mendiak, herritarren partaidetzarako egituren kudeaketa, gardentasuna, gobernu ona eta teknologia berrietarako sarbidea, hiri- eta landa-bide publikoen mantentzea, mugikortasuna eta irisgarritasuna, establezimendu publikoen eta jolas-jardueren kudeaketa, barne-merkataritza, immigrazioaren arloko gizarteratzea, gazteria, eta garapenerako lankidetza.

Bestalde, 21. artikulua arduratzen da Euskal Autonomia Erkidegoak (legez) edo udalerriari dagokion lurralde historikoak (foru-arau bidez) egin dezaketen **eskumen-transferentziaz**, haien finantzaketa barne, zeinak behar adinakoa izan beharko baitu. Aldiz, 22. artikulua arduratzen da Euskal Autonomia Erkidegoak eta lurralde historikoek **eskumenak eskuordetzan emateaz**, eta horien finantzaketak ere bermatuta egon beharko du.

Azkenik, legearen 14.3 artikuluak ezartzen du berezko eskumenak emanez bermatzen dela udalen autogobernua, eta, salbuespen gisa soilik, eskumen transferitu edo eskuordetuen bitartez. Bestalde, klausula unibertsal bat ezartzen du 16. artikuluan, udal-eskumenei eta eskumen propio, transferitu edo eskuordetu ez diren jarduera, zerbitzu edo prestazioei buruzkoa, 14.4 artikuluak dioenarekin bat. Haren arabera, toki-erakundeek edozein jarduera, zerbitzu edo prestazio gauzatu ahal izango dute, baldin eta, toki-komunitatearen intereserako garatuta, berezko, transferitutako edo eskuordetutako eskumenen barruan sartzen ez bada, eta ez bada bikoiztasunik beste erakunde batzuekin eta ez bada jartzen arriskuan erakunde osoaren ogasunaren finantza-bideragarritasuna.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 6. gaia

- ✓ Berdintasuna: Testuingurua eta aurrekariak.
- ✓ Xedea eta helburua.
- ✓ Printzipio orokorrak.
- ✓ Administrazioaren araudian eta jardueran berdintasuna sustatzeko neurriak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 6. gaiaren aurkibidea

**Testuingurua eta aurrekariak**

**Printzipio orokorrak**

1. Tratu-berdintasuna
2. Aukera-berdintasuna
3. Emakumeen aurkako indarkeria matxista prebenitzea, artatzea eta desagerraraztea
4. Dibertsitatea eta diferentzia errespetatzea
5. Genero-ikuspegia txertatzea
6. Ekintza positiboa
7. Generoaren araberako rolak eta estereotipoak desagerraraztea
8. Ikuspegi intersekzionala txertatzea
9. Sexu- edo genero-identitatearen, sexu-orientazioaren, gorputz-autonomiaren eta autodeterminazioaren garapen askea
10. Ordezkaritza orekatua
11. Lankidetza, koordinazioa eta nazioartekotzea
12. Emakumeen ahalduntzea
13. Gizonen inplikazioa
14. Parte hartzea
15. Berrikuntza, gardentasuna eta kontu-ematea
16. Hizkuntza-eskubideak babestea eta euskararen erabilera sustatzea.

**Administrazioaren araudian eta jardueran berdintasuna sustatzeko neurriak**

## I. TESTUINGURUA ETA AURREKARIAK

Berdintasuna aldarrikapen bat da, desberdinkeria benetan baitago, eta oinarrizko eta funtsezko zutabeetako bat ere bada zuzenbideko estatu sozial eta demokratiko orotan. Gaur egun, emakumeen eta gizonen berdintasuna hiru alderdi kontuan hartuta ulertzen da: ordenamendu juridikoaren balio goren gisa, printzipio juridiko gisa eta oinarrizko eskubide gisa. Alde horretatik, berdintasunaren ideia arrazoizko irizpide bat da, ez-arbitrarioa, eta balio du jakiteko zer desberdinkeria-maila den juridikoki onargarria bi pertsonaren edo gehiagoren artean. Berdintasuna zer den ondo ulertzeko, ezinbestekoa da EAEko emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloko gaur egungo arau-testuinguruan dauden aurrekari juridiko politikoak ezagutzea.

Hauek dira aurrekari garrantzitsuenak:

**Nazio Batuak:** kronologikoki eta eremu honetan, Nazio Batuen Gutunean aurkitzen dugu emakumeen eta gizonen berdintasuna defendatzen duen lehen aurrekari garrantzitsua, eta giza eskubideen babesarekin lotzen da; hauxe jasotzen da gutun horretan: «…gure fedea berresten dugu gizakiaren oinarrizko eskubideetan, gizakiaren duintasunean eta balioan, **gizon-emakumeen** eta herri handi eta txikien **eskubide-berdintasunean**…». Gutun horren 1.3 artikuluan, berdintasunaren alde lan egiteko eta arraza, **sexua**, hizkuntza edo erlijioa dela-eta bereizkeriarik ez egiteko konpromisoa hartzen da.

Bigarren aurrekaria, berriz, **1948ko Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsala** dugu. Atariko zatian, Nazio Batuek emakumeen eta gizonen eskubide-berdintasunaren arloan hartutako konpromisoak aipatzen dira. Berariaz emakumeen eta gizonen eskubide-berdintasuna defendatzeaz gainera, diskriminazioa terminoa aipatzen da 7. artikuluan, tratu diskriminatzaileak daudela adierazteko.

Hirugarrena, **Lanaren Nazioarteko Erakundearen (LANE) 111. zenbakidun Hitzarmena, 1958koa, enplegu- eta okupazio-arloko bereizkeriari buruzkoa da**. Hitzarmen horretan zehazten da bereizkeria edo diskriminazioa zer den: «edozein bereizketa, bazterketa edo lehenespen, baldin eta hori oinarritzen bada arraza, larru-kolore, sexu, erlijio, iritzi politiko, jatorri nazional edo gizarte-jatorriaren araberako arrazoietan, eta horren ondorioa bada enpleguan eta okupazioan berdintasun-aukerak edo -tratua deuseztatu edo aldatzea».

Horietaz gainera, honako hauek dira estatuek berdintasunarekin duten konpromisoa erakusten duten nazioarteko beste testu garrantzitsu batzuk: Emakumearen Eskubide Politikoei buruzko Hitzarmena, 1952ko abenduaren 20koa; Eskubide Zibil eta Politikoen Nazioarteko Ituna, 1966ko abenduaren 19koa; eta Eskubide Ekonomiko, Sozial eta Kulturalen Nazioarteko Ituna, 1966ko abenduaren 19koa.

Garrantzi handikoa da **Emakumeen Aurkako Diskriminazio Modu Guztiak Ezabatzeari Buruzko 1979ko Konbentzioa (CEDAW)**, arrazoi hauengatik: 1) Unibertsalki onartuta dauden printzipioak aldarrikatzen ditu, eta estatuek eta zenbait eragile pribatuk hartu beharreko neurri zehatzak —juridikoki bete beharrekoak— aldarrikatzen ditu, emakumeek leku guztietan beren eskubideak gauza ditzaten lortzeko, eta horrela, aurrera egiteko diskriminazio-ezaren printzipioa onartu eta hartan sakontzeko; 2) lehen artikuluan «emakumearen aurkako diskriminazioa» zer den definitzen da; 3) bigarren artikuluak emakumeen diskriminazioa amaitzeko politikak ezartzera behartzen ditu estatuak; 4) hamazazpigarren artikuluak Emakumearen aurkako diskriminazio mota guztiak ezabatzeko batzordea sortzea xedatzen du (23 aditu, estatu kide bakoitzak egindako aurrerapenak aztertzeko); 5) hamazortzigarren artikuluak estatu kideak behartzen ditu Konbentzioaren xedapenak betearazteko hartutako neurri legegile, ju-

ISBN: 978-84-7777-732-8

dizial eta administratiboei buruzko txosten bat aurkeztera, gutxienez 4 urtean behin eta Batzordeak eskatzen duen guztietan; 6) azkenik, **CEDAW-ren Hautazko Protokoloa (2000)**, zeinetan bi mekanismo sartzen baitira emakumeen eskubideak efikaziaz bermatzeko: a) Protokoloaren komunikazio-prozedura (2-7 artikuluak); horrek aukera ematen dio Konbentzioan jasotako eskubideak urratu dizkioten edozein emakumeri, bere estatuko barne-esparruan aukera juridiko guztiak agortu ondoren, CEDAW-ren adituen batzordera jotzeko, eta batzorde horrek erabakiko du Estatuak Konbentzioa urratu duen ala ez; eta b) Protokoloaren ikerketa-prozedura (8-9. artikuluak). Batzordeak estatu batean gertatzen diren edo estatu batek egiten dituen emakumeen eskubideen urraketa sistematikoak iker ditzake.

Baina berehala egiaztatu zenez, Nazio Batuek emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan hartutako konpromiso arauemaileak ez zuten bermatzen emakumeek jasaten dituzten askotariko diskriminazioak ezabatzea, eta horrek eragin zuen **Emakumeei buruzko Nazioarteko Biltzarrak** sortzea, benetako berdintasuna lortzeko tresna gisa. 1975etik aurrera, eta biltzar horien esparruan, estatuek emakumeen eta gizonen aukera-berdintasunari buruzko zenbait erabaki hartu zituzten, eta aurrera zertan egin behar den zehaztu zuten, eta horretarako, tresna politiko eta tekniko zehatz batzuk abian jartzeko konpromisoa hartu zuten.

Hauek izan dira lau tresna garrantzitsuenak:

a) **1975ean Mexikon** egin zen Emakumeei buruzko Munduko I. Biltzarra. Biltzar horretatik aipagarriena da Nazio Batuek lortu beharreko helburuak zein diren adierazi zela: Emakumeen eta gizonen erabateko berdintasuna lortzea eta generoagatiko diskriminazioa «ezabatzea»; emakumeak garapenean integratzea eta garapenean osoki parte hartzea, eta munduko bakea indartzearekin zer nolako lotura handia duten onartzea. Gainera, Ekintza Plan bat ere onetsi zen (1980rako hezkuntzan, enpleguan, parte-hartze politikoan eta abarretan gutxienez lortu beharrekoak jaso zituen), eta CEDAW-ren Biltzarra ekarri zuten lanei ekin zitzaien.
b) **1980an Kopenhagen** egin zen Emakumeei buruzko Munduko II. Biltzarra. Azpimarragarriena: 1975eko Ekintza Plana ebaluatu zen. Ebaluazioari esker, egiaztatu eta ikusarazi zen zer nolako tartea dagoen emakumeei eskubide juridikoak aitortzearen eta eskubide horiek gauzatzeko dituzten benetako aukeren artean. Gizonek inplikaziorik ez izatea, estatuen borondate politikoa mugatua izatea, zuzendaritza-postuetan emakume gutxi egotea eta baliabide ekonomikorik ez izatea aipatzen dira, besteak beste. Adierazpen batzuk ere onartu ziren bake- eta garapen-prozesuetan emakumeen parte-hartzeari buruz, estereotipoak desagerrarazteari buruz, lurrerako eskubidea izateari buruz eta abar.
c) **1985ean Nairobin** egin zen Emakumeei buruzko Munduko III. Biltzarra. Biltzar hori garrantzitsua izan zen ikuspegia aldatu zelako; hain zuzen ere, emakumeen eta gizonen benetako berdintasuna lortzeari jartzen zaizkion oztopo guztiak gainditzeko modu egokienari buruzko ikuspegia aldatu zen. Gaur egun genero-ikuspegiaren zeharkakotasun edo mainstreaming gisa ezagutzen dugunaren lehen hurbilketa da: neurri konstituzionalak eta juridikoak, berdintasuna gizarte-partaidetzan (GKEak eta MF egon ziren), berdintasuna parte-hartze politikoan eta erabakiak hartzean.
d) **1995ean Pekin**en egin zen Emakumeei buruzko Munduko IV. Biltzarra. Emakumeen aldeko ekintza positiboen politiketatik genero-ikuspegia txertatzen duten politiketara pasatzeko urratsa egin zen. Emakumeen eta gizonen desberdinkeria bukatu nahi bada, emakumeen aldeko ekintza positiboko neurriak ez dira nahikoak; izan ere, gizarte-egiturek eta gizarte-egitura horietan emakumeen eta gizonen arteko harremanek nola funtzionatzen duten jakin behar da, emakumeek herritar gisa dagokien lekua lortuko dutela ziurtatzeko. Gertaerarik nabarmenenak Pekineko Adierazpena eta Peki-

neko Ekintza Plataforma osatzea izan ziren; izan ere, emakumeen eta gizonen ekitatea eragozten duten oztopoak ezabatzeko bereziki egokiak diren 12 eremu identifikatu ziren. Horretaz gainera, abian jarri beharreko neurri zehatzen emaitzak ebaluatu beharra ezarri zen. 3 ebaluazio/azterketa egin dira: Pekin+5 (New York, 2000), Pekin+10 eta Pekin+15.

Nazio Batuetan badira erakunde batzuk esklusiboki emakumeez arduratzen direnak berdintasun-politikak inplementatzeko; adibidez, **NBE Emakumeak**, zeina 2010ean eratu baitzen genero-berdintasunaren eta emakumeen ahalduntzearen alde lan egiteko. Eta badira erakunde espezializatuak baina emakumeez soilik arduratzen ez direnak, hala nola **ACNUDH** ( Giza Eskubideen aldeko Nazio Batuen goi-komisarioaren bulegoa), **PNUD** (Garapenerako Nazio Batuen Programa), **UNICEF** (Haurren Laguntzarako Nazio Batuen Funtsa), **UNFPA** (Nazio Batuen Biztanleria Funtsa), eta, azkenik, **OIT** (Lanaren Nazioarteko Erakundea), zeina emakumeen eta gizonen lan-eskubideekin eta haien berdintasunarekin konprometituta baitago.

**Europako Kontseilua:** Erakunde hori, hitzarmenen eta Europako Gutun Sozialaren bidez, diskriminazioaren kontrako eskubideen alorreko Europako erakunde garrantzitsuena bihurtu da. Emakumeen eta gizonen aukera-berdintasunari buruzko zazpi biltzar egin ditu: 1. Biltzarra (Estrasburgo, 1986), 2. Biltzarra (Viena, 1989), 3. Biltzarra (Erroma, 1993), 4. Biltzarra (Istanbul, 1997), 5. Biltzarra (Skopje, 2003), 6. Biltzarra (Stockholm, 2006) eta 7. Biltzarra (Baku, 2010). Bereziki aipatzekoa da emakumearen aurkako indarkeria eta etxeko indarkeria borrokatzeko eta prebenitzeko Europako Kontseiluaren Hitzarmena: **Istanbulgo Hitzarmena (2011)**; Espainian 2014an sartu zen indarrean. Hitzarmen horren helburua da emakumeak indarkeria mota guztietatik babestea, emakumeen aurkako diskriminazio mota oro ezabatzeko lan egitea eta emakumeen eta gizonen arteko benetako berdintasuna lortzea. Garrantzitsua da azpimarratzea hitzarmena bake- eta gerra-garaietan (gatazka armatua) aplikatuko dela, eta inplikatutako alderdi guztiei legegintza-neurriak hartzeko eskatzen zaiela, besteak beste guztiok eta bereziki emakumeek, bai eremu publikoan bai pribatuan, indarkeriarik gabeko bizitza izateko dugun eskubidea lortzeko.

**Europar Batasuna:** Erromako Tratatuaren (1957) 119. artikuluan jasotzen da estatu kide bakoitzak «lan berdina egiten duten gizon eta emakume langileen artean ordainsari-berdintasunaren printzipioa» aplikatzea bermatu behar duela. Europar Batasunak emakumeen eta gizonen arteko tratu-berdintasunaren printzipioaren aldeko apustua egin zuen lehen unetik beretik bilakaera bat gertatu da Europar Batasunaren barruan, eta hori, gaur egun, emakumeen eta gizonen arteko aukera-berdintasunaren printzipioan islatzen da (botere publikoek desberdinkerien aurka jarduteko konpromisoa hartu dute, benetako aukera-berdintasuna lortzeko); horri gehitzen badiogu berdintasuna oinarrizko eskubidetzat hartzen dela, esan genezake Europar Batasunarentzat ez dela nahikoa berdintasun formala, baizik eta emakumeen eta gizonen berdintasun materiala, eraginkorra, lortu nahi duela. Berdintasun material hori lortzeko, Europar Batasunak berdintasun-politika publikoak ezartzera bideratutako arauak egin ditu, eta politika publiko horietarako, feminismoak adierazten duen bezala, estrategia dual batez baliatu da: batetik, ekintza positiboko politikak edo berariaz emakumeei zuzendutako politikak baliatu ditu, eta, bestetik, genero-ikuspegia duten zeharkako politikak baliatu ditu, zeinak biztanleria, erakunde eta egitura guztiei zuzenduta baitaude; horretarako, zenbait tresna garatu dira araudian, hala nola «genero-ikuspegia duten aurrekontuak» eta arauen «genero-eraginari buruzko txostenak», besteak beste.

**Gaur egun**, Genero Berdintasunerako Hitzarmenaren indarraldia (2011-2020) amaitu dela, Europako Batzordearen dokumentua daukagu: **Berdintasunaren Batasuna: Genero Berdintasunerako Estrategia, 2020-2025.**

ISBN: 978-84-7777-732-8

**Espainiako Estatua**. 1978ko Konstituzioak jasotzen duenez, emakumeen eta gizonen berdintasuna ordenamendu juridiko osoan eragin behar duen balio eta printzipio bat eta eskubide bat da. Berdintasuna, **balio eta printzipio** gisa, Espainiako Konstituzioan (EK), 1.1, 14. eta 9.2 artikuluetan dator jasota.

*1.1 artikulua:* «Espainiak zuzenbideko estatu sozial eta demokratikoa eratzen du, eta, beraren antolamendu juridikoaren balio nagusi bezala askatasuna, justizia, berdintasuna eta aniztasun politikoa aldarrikatzen ditu». 14. artikulua: «Espainiarrak legearen arabera berdinak dira, eta ezin da inolako bereizkeriarik egin, jaiotza, arraza, sexu, erlijio, iritzi nahiz bestelako inguruabar edo egoera pertsonal zein sozialak aintzat hartuta».

*9.2 artikulua:* «Botere publikoei dagokie inguruabar zehatzak sustatzea, gizabanakoaren eta berak osatzen dituen taldeen askatasuna eta berdintasuna benetakoak eta eragingarriak izan daitezen; oztopoak kentzea, horiek haien osotasuna eragotzi edo zailtzen badute; eta herritar guztien parte-hartzea erraztea, bai bizitza politikoan, baita ekonomia-, kultura- eta gizarte-bizitzan ere.» Berdintasuna, **eskubide** gisa, EKren 10. artikuluan jasotzen da, eta hauxe dio: «Ordena politikoaren eta gizarte-bakearen oinarri dira pertsonaren duintasuna, hari datxezkion eskubide bortxaezinak, nortasunaren garapen askea, eta legeei eta gainerakoen eskubideei zor zaien begirunea. 2. Konstituzioak aitortzen dituen oinarrizko eskubideei eta askatasunei buruzko arauak interpretatzeko, kontuan hartuko da Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsala, bai eta gai berberen inguruan Espainiak berretsi dituen nazioarteko tratatuak eta itunak ere». Beraz, berdintasunerako eta diskriminaziorik ez izateko eskubidea nazioarteko araudiarekin bat etorrita interpretatu behar da. Horren emaitza gisa, lege hau onartu zen: **3/2007 Lege Organikoa, martxoaren 22koa, Emakume eta gizonen berdintasun eraginkorrerako; egun, aldatuta dago, Sexu Askatasunaren Berme Osoari buruzko irailaren 6ko 10/2022 Lege Organikoaren bidez**.

**Euskal Autonomia Erkidegoa: 1979ko Euskadiko Autonomia Estatutua**ren 9. artikuluak Espainiako Konstituzioaren 14. artikulura jotzen du berdintasun-printzipioa finkatzeko, eta, hark bezala, legearen aurrean berdintasunerako eskubidea eta Euskal Autonomia Erkidegoko herritarrek sexuagatiko diskriminaziorik ez jasateko eskubidea jasotzen ditu. Gainera, artikulu berean Estatutuak hau adierazten du: EAEko botere publikoek «gizakien eta giza taldeen askatasuna eta berdintasuna zinezko eta benetako izan daitezen baldintzak eragitera eta oztopoak desagerraraztera bideratutako neurri oro hartuko dute», EKren 9.2 artikuluan adierazitakoa bere eginez. Era berean, Estatutuaren 10.39 artikuluan jasotzen da EAEk eskumen esklusiboa duela «emakumeen egoeraren» arloan.

Aurrekari horiekin eta testuinguru horretan egiten dute lan EAEko instituzioek eta administrazioek, emakumeen eta gizonen benetako berdintasuna lortzeko. Emakumeen eta gizonen berdintasunerako politika publikoak behar bezala inplementatuko direla bermatzeko, beharrezkoa izan da instituzioak sortzea eta araudiak garatzea.

1988an Emakunde – Emakumearen Euskal Erakundea sortu zen. Eusko Jaurlaritzako Lehendakaritza Sailari atxikitako organismo autonomo gisa. Emakumearen Euskal Erakundea (Emakunde) sortzen duen otsailaren 5eko 2/1988 Legean, lehentasunezkotzat jo zen emakumeak diskriminatzeko modu guztiak kentzeko eta emakumeek gure erkidegoko eremu guztietan parte har dezaten sustatzeko behar diren neurriak hartzea, eta Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeak ekintza koordinatua sustatzeko zeregina hartu zuen bere gain (otsailaren 5eko 2/1988 Legea aldatu egin zen lege honen bidez: 3/2012 Legea, otsailaren 16koa, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Legea eta Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundea sortzeko Legea aldatzeko dena).

Ordutik, Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeak zenbait plan egin ditu, EAEn berdintasun-politikak garatzeko. Ekintza positiboko zazpi plan egin dira: lehenengoa, 1991-1994 legegintzaldian; bigarrena, 1995-1998 legegintzaldian; hirugarrena, 1999-2005 legegintzaldian; laugarrena, 2006-2009 legegintzaldian; bosgarrena, 2009-2012 legegintzaldian; seigarrena, 2012-2016 legegintzaldian; zazpigarrena, 2016-2020 legegintzaldian; gaur egun zortzigarren plana daukagu indarrean: **2030 Estrategia, EAEko Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako.** Urte horietan guztietan, aldaketak gertatu dira, aurrerapen asko egin dira, programak eta ekintzak garatu dira eta egiturak sortu dira (bestak beste), emakumeen eta gizonen berdintasun eraginkorra lortzeko. 2015ean, Nazio Batuek zerbitzu publikoari ematen dioten lehen saria jaso zuen Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeak.

Berdintasun-politiken garapen-bide honetan, mugarria izan zen **Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legea**[1]. Lege hori egun aldatuta dago **martxoaren 3ko 1/2022 Legearen bidez, zeinak bigarren aldiz aldatu baitzuen Emakumeen eta Gizonen Berdintasunari buruzko Legea, eta eraberritu egin zen martxoaren 16ko 1/2023 Legegintza Dekretuaren bidez, zeinak onartu baitzuen Emakumeen eta gizonen berdintasunerako eta emakumeen aurkako indarkeria matxistarik gabe bizitzeko Legearen testu bategina**[2].

*Helburua eta xedea*

Legearen 1. artikuluan, xedea ezartzen da: «emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan botere publikoen jarduera gidatu behar duten printzipio orokorrak ezartzea, eta zenbait neurri arautzea bizitzaren arlo guztietan emakumeek eta gizonek aukera eta tratu berdinak izan ditzaten sustatzeko eta bermatzeko,[3] eta, bereziki, emakumeen autonomia eta ahalduntzea bultzatzeko eta emakumeek jendartean, ekonomian zein politikan duten estatusa sendotzeko, egiturazko desberdinkeria eta sexuan oinarritutako diskriminazio-modu oro ezabatzeko, emakumeen aurkako indarkeria matxista barne dela. Horrek guztiak azken finean bilatzen duena da berdintasunezko gizartea lortzea, non pertsona oro libre izango den bere gaitasun pertsonalak garatu eta erabakiak hartzeko, hala eremu publikoan nola pribatuan, ohiko rolek sexuaren arabera ezartzen dituzten mugak izan gabe; gizarte bat non berdin aintzat hartu, baloratu eta bultzatuko diren emakumeek eta gizonek dituzten portaera, jomuga eta beharrizanak».

Legearen zioen azalpenean jasotzen denez, behin lortu den guztia aipatuta —lortutakoa Nazio Batuek aitortu zuten 2015ean **Zerbitzu Publikoaren Lehen Saria emanez, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Legea (EGBL) egin eta inplementatzeko prozesuagatik**—, hau adierazten da:«Hain zuzen ere, EGBLren aldaketa honen helburua da berdintasunaren aldeko eta indarkeria matxistaren kontrako herrialde-itun bati bide ematea, eta, bereziki, politika horiek indartzea eta egoera juridiko-normatibo eta sozial berriaren ondorioz sortzen diren behar berrietara egokitzea».

«Azken batean, jendarte berdinzalea eta indarkeria matxistarik gabea lortu nahi da, non pertsona oro libre izango den, hala eremu publikoan nola pribatuan, bere gaitasun pertsonalak garatu eta erabakiak hartzeko, ohiko rolek generoaren arabera ezartzen dituzten mugak izan gabe; non berdin aintzat hartu, baloratu eta bultzatuko diren emakumeek eta gizonek dituzten portaerak, jomugak eta beharrizanak. Horretarako, emakumeen eta gizonen berdinta-

[1] Aurrerantzean, lege hori zehazki aipatzean dugunean, legea esango deituko diogu.
[2] Aurrerantzean, Berdintasunerako Legearen testu bategina.
[3] Aukera-berdintasunaren eta tratu-berdintasunaren printzipioak hurrengo apartatuan azaltzen den printzipio orokorren atalean daude bilduta.

ISBN: 978-84-7777-732-8

sunaren arloan botere publikoen jarduna zuzendu behar duten printzipio orokorrak ezartzen ditu legeak, eta zenbait neurri ere arautzen ditu. Neurrion xedea da emakumeek eta gizonek bizitzaren arlo guztietan aukera eta tratu berdinak izan ditzaten bultzatzea eta bermatzea, eta, bereziki, emakumeen autonomia sustatzea, eta horiek, bereizkeria jasaten duten taldea direnez gero, gizarte, ekonomia zein politikan duten posizioa sendotzea».

Ondoren, EAEko administrazio publiko guztien jarduna orientatu behar duten printzipio orokorrak adieraziko ditugu, ezartzen diren salbuespenak salbuespen, bai eta legearen 2. artikuluan adierazitako gainerako aplikazio-eremuak ere[4], zeinak baitatoz berdintasunaren mandatutik eta sexuagatiko diskriminazioaren debekuaren mandatutik.

## II. PRINTZIPIO OROKORRAK

Emakumeen eta gizonen berdintasunerako eta emakumeen aurkako indarkeria matxistarik gabe bizitzeko Legearen testu bateginean 16 printzipio orokor jasotzen dira; horiek gidatuko dute berdintasunaren alorrean Euskal Autonomia Erkidegoko botere publikoen jarduna, eta honako hauek dira:

### 1. Tratu berdina

Emakumeen eta gizonen arteko tratu-berdintasunaren printzipioak berarekin dakar sexuan oinarritutako eta, bereziki, amatasun-egoeratik, familia-betebeharrak hartzetik eta egoera zibiletik eratorritako diskriminaziorik ez egotea, diskriminazio hori zuzenekoa nahiz zeharkakoa izan.

Izan ere, legearen 3.1. artikuluan hau jasotzen da: «Debekatuta dago pertsonen sexuan oinarritutako diskriminazio oro, hala zuzenekoa nola zeharkakoa, edozein delarik ere diskriminatzeko erabilitako modua.»

Legeak berak azaltzen du haren aplikazio-eremuan nola ulertu behar diren bi kontzeptu horiek:

— **Zuzeneko diskriminazioa edo bereizkeria**: **3.1.a) artikulua**: «Zuzeneko diskriminazioa dago pertsona bati, antzeko egoeran egonda, beste bati baino tratu txarragoa ematen zaionean, eman zaionean, edo eman lekiokeenean, haren sexua dela-eta edo sexuarekin zuzenean loturik dauden inguruabarrak direla-eta; esaterako, haurdun egotea edo ama izatea». Lanean jazarpen sexista jasatea ere sexuagatiko zuzeneko diskriminaziotzat jotzen da, ezertan eragotzi gabe delitu gisa tipifikatzea. Beraz, nahita egiten den tratu desberdin eta norbaiten aurkakoa da.

Adibide bat: Enpresa batek pertsona bat kontratatu nahi du lanpostu bat betetzeko, eta iragarki bat argitaratu du: «Salmenta-zuzendari baten bila gabiltza. Bidaiatzeko prest

[4] Adibidez, EAEko Administrazio Publikoa, lege honen ondoreetarako, honako hau da: a) Autonomia Erkidegoko Administrazioa, haren organismo autonomoak eta haren mende edo hari lotuta dauden ente publikoak. b) Foru Administrazioa, haren organismo autonomoak edo haren mende edo hari lotuta dauden ente publikoak. c) Toki Administrazioa, haren organismo autonomoak eta haren mende edo hari lotuta dauden ente publikoak. **Halaber,** c) Eusko Legebiltzarra. d) Lurralde Historikoetako Batzar Nagusiak. e) Arartekoa. f) Herri Kontuen Euskal Epaitegia. g) Euskal Herriko Unibertsitatea. EAEko botere publikoekin lankidetza hitzarmenak edo kontratuak sinatzen dituzten entitate pribatuak, EAEko Unibertsitate Sistema eta sektore pribatua, ezartzen diren baldintzen arabera.

dagoen gizona behar dugu...». Iragarki hori zuzeneko diskriminazioaren adibide garbia da, emakumeak zuzenean kanpo uzten dituelako.

— **Zeharkako diskriminazioa edo bereizkeria: 3.1.b) artikulua**: «Zeharkako bereizkeria dago egintza juridiko, irizpide edo praktika batek, itxuraz neutroa izanda ere, sexu bereko pertsona multzo aski handiago bati kalteak eragiten dizkionean, salbu eta egintza juridiko, irizpide edo praktika hori egokia eta beharrezkoa denean, eta sexuarekin loturarik ez dauden irizpide objektiboak erabilita justifikatzeko modukoa denean». Sexuagatiko zeharkako bereizkeria da itxuraz neutroa den xedapen, irizpide edo praktika batek sexu jakin bateko pertsonentzat desabantaila jakin bat ekartzea beste sexukoen aldean.

  Adibide bat: Enpresa batean, lanaldi osoko kontratu bat izatea barne-sustapenean puntuatzeko irizpide bat izatea, a priori, esan daiteke ez dela neurri diskriminatzaile bat; izan ere, bai emakumeek bai gizonek izan dezakete lanaldi osoko kontratu bat. Hala ere, izan daiteke diskriminatzailea: lanaldi osoko kontratua duten gehienak gizonak dira, eta lanaldi partzialeko kontratua duten gehienak, berriz, emakumeak[5]; beraz, emakumeak barne-sustapeneko aukera horretatik kanpo geratuko lirateke.

— **Neurri ez-diskriminatzaileak, 3.1.c) artikulua**. Ez dira sexuagatiko bereizkeriatzat joko «justifikazio objektiboa eta zentzuzkoa duten neurriak, emakumeei eta gizonei tratamendu ezberdina ematea badakarte ere». Neurri horien artean legean espresuki jasota geratzen dira hauek:
— Emakumeentzako ekintza positiboetan oinarritutako neurriak.
— Sexuei arrazoi biologikoengatik babes berezia eman beharrean oinarritutako neurriak.
— Gizonek etxeko lanetan, pertsonen zaintzan eta tratu- eta aukera-berdintasunaren aldeko lanean parte har dezaten sustatzean oinarritutako neurriak.

Legea bereziki da sentikorra EAEko botere publikoek baliabide ekonomikoak erabiltzerakoan jarduten duten moduaz, eta, berariaz, botere publikoen jarduerek zuzeneko nahiz zeharkako diskriminazioaren alde egitea eragozteko hartu behar duten neurrietako bati egiten dio erreferentzia. Horrenbestez, debekatu egiten zaie:

> «sexuan oinarrituta diskriminazioa egiteagatik edo emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloko araudia ez betetzeagatik administrazio- edo zigor-zehapenen bat ezarri zaien pertsona fisikoei eta juridikoei ere, dagokion zehapenean ezarritako denbora-tarte osoan».

Neurri horren helburua da bermatzea EAEn diru publikoak ez dezala balio sexu-arrazoiengatik diskriminatzaileak diren jarduera publiko edo pribatuak egiteko. Era berean, neurriak bermatzen du arrazoi horrengatik zehatutako jarduerak egiten dituzten pertsonek, entitateek, enpresek eta abarrek ezin izango dutela inolako laguntza edo dirulaguntzarik jaso. Denborak mugatzen du neurria: ezin izango da diru publikorik jaso zehapenak irauten duen bitartean.

Azkenik, legeak **diskriminazio anizkoitzaren edo intersekzionalaren** definiziorik ematen ez badu ere, emakumeek kolektibo horren barruan aurki ditzaketen diskriminazio-egoerak aipatzen ditu, beste diskriminazio-faktore batzuek zeharkatuta egon baitaitezke. Kontzeptu horretan, diskriminazioaren bi faktorek edo ezaugarrik edo gehiagok aldi berean eragin eta diskriminazio-modu espezifiko bat sortzen duten egoera guztiak biltzen dira. Horregatik jasotzen da honako hau:

[5] Emakunderen datuen arabera, Euskadin, 2022an lana zuten 16 urtetik gorako biztanleak aztertuta, lanaldi partzialeko kontratua zutenen % 76,7 emakumeak ziren.

ISBN: 978-84-7777-732-8

> «EAEko botere publikoek diskriminazio anizkoitzari aurre egingo diote, eta emakumeen edo emakume-taldeen oinarrizko eskubideak benetan gauzatzen direla bermatuko dute, emakume horiek bereizkeria-egoerak sor ditzaketen beste inguruabar batzuk ere tartean direnean, hala nola arraza, kolorea, jatorri etnikoa edo soziala, hizkuntza, erlijioa, kultura, politikari edo bestelako gaiei buruzko iritziak, gutxiengo nazional bateko kide izatea, ondarea, jaiotza, familia-eitea, desgaitasuna, adina, sexu-joera sexu-edo genero-identitatea, genero-adierazpena, landa-eremukoa izatea, migratzailea, errefuxiatua, seropositiboa, guraso bakarra izatea edo beste edozein baldintza edo egoera pertsonal, sozial edo administratibo.»

## 2. Aukera-berdintasuna

Aukera-berdintasunaren printzipioak abiaburuko edo hasierako berdintasuna (berdintasun formala) eta helmugako edo bukaerako berdintasuna (berdintasun materiala edo eraginkorra) bereizten ditu. Lehenengoak esaten du emakumeek eta gizonek hasieran («abiaburuan») aukera eta baliabide berdintsuak eduki behar dituztela zenbait jarduera egiteko edo ondasun eta zerbitzuez gozatzeko; bigarrena, berriz, helmugako berdintasunaz («emaitzez») ari da, hau da, bi sexuetakoek helburu berberak lortzeaz. Gure gizartean, abiaburuko posizioetan benetako desberdinkeriak daudenez gizonen eta emakumeen artean, nahitaezkoa izaten da zenbaitetan emakumeenganako ekintza positiboko jarduerak abian jartzea, emakumeek eta gizonek gizarteak baloratzen dituen ondasun, aukera, baliabide eta sari berdinak izan ditzaten. Emakumeen eta gizonen arteko aukera-berdintasunak esan nahi du bermatu egin behar dela biek berdintasunez parte hartu ahal izatea era askotako arloetan (ekonomikoa, politikoa, gizarte-partaidetza, erabakiak hartzekoa...) eta jardueretan (hezkuntza, prestakuntza, enplegua...). Lehen, berdintasunak emakumeei soilik eragiten ziela pentsatzen zen; orain, berriz, berdintasuna bizitza politiko, sozial eta ekonomikoaren garapenaren alderdi nagusitzat hartzen da. Halaber, konturatu gara ez dela soilik beharrezkoa eremu horietako harremanak arautuko dituzten legeak eta arauak aldatzea eta sortzea, baizik eta berdintasuna eguneroko bizitzan, familian eta lanean lortzeko lan egin behar dugula.

Legearen 3.2. artikuluak «aukera-berdintasunaren» printzipioa jasotzen du:

> «EAEko botere publikoek neurri egokiak hartu behar dituzte berma dadin emakumeek eta gizonek era berean baliatzen dituztela eskubide politikoak, zibilak, ekonomikoak, laboralak, sozialak, kulturalak, ingurumenekoak eta arauetan aitor lekizkiekeen gainerako oinarrizko eskubideak, barne dela boterea eta baliabide eta etekin ekonomikoak eta sozialak eskuratu eta kontrolatzea.»

Pertsona guztiek, gizonek eta emakumeek, alor publiko nahiz pribatuko eremu guztietan aktiboki eta ekitatiboki parte hartzeko duten eskubidea bermatu nahi da.

Legeak aukera-berdintasuna aipatzen duenean, hau esan nahi da: «aukera-berdintasuna ezarri behar da, alde batetik, boterea, baliabideak eta onurak eskuratzeko abiapuntu edo hasierako baldintzetan, eta, bestetik, horiek guztiak baliatzeko eta behar den moduan kontrolatzeko baldintzetan».

Beraz, legeak zentzu zabalean sustatzen du berdintasuna: berdintasun formala ez ezik, berdintasun materiala ere aipatzen du. Gainera, adierazten du bermatu egin beharko dela oztoporik ez egotea eskubide horiek gauzatzeko eta arautzen diren baliabideak eskuratzeko, eta Irisgarritasuna Sustatzeari buruzko abenduaren 4ko 20/1997 Legean jasotako oztopoak saihestuko direla, oztopo horiek pertsona askori eragotzi, zaildu edo galarazi baitiezaiekete

lehen aipatutako eskubideak baliatzea eta aipatutako baliabideak eskuratzea. Oztopo fisikoak nahiz komunikaziokoak dira, pertsonek beren kabuz normal jardutea eragozten dutenak.

### 3. Emakumeen kontrako indarkeria matxista prebenitzea, artatzea eta desagerraraztea

Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Legearen bigarren aldaketa egiteari buruzko martxoaren 3ko 1/2022 Legea (**Emakumeen eta gizonen berdintasuna lortzeko eta emakumeen kontrako indarkeria matxistarik gabe bizitzeko Legea**) onartzeko arrazoi funtsezkoetako bat, printzipio hau inspiratzen duena, hau da: bermatu egin behar da ikuspuntu bera izatea, emakumeen kontrako indarkeria emakumeen eta gizonen desberdinkeriaren arazo sistemiko eta unibertsalean kokatzeari buruz. Legearen zioen azalpenean adierazten denez, emakumeen kontrako indarkeria matxista emakumeen eta gizonen desberdinkeriaren eta haien arteko botere-harreman asimetrikoen ondorio da. Horregatik, emakumeen eta gizonen berdintasunean gertatzen diren aurrerabide guztiak lagungarri izango dira emakumeen kontrako indarkeria desagerrarazteko. Legearen printzipio horrek azpimarratzen duenez, emakumeen kontrako indarkeria ez da indarkeria darabilten gizon batzuen arazo indibiduala; aitzitik, egiturazko arazo sistemikoa da, eta arazo hori konpontzeko, jatorria deuseztatu behar da, zeina baita desberdinkeria. Beraz, konponbidea emakumeen eta gizonen berdintasuna orokortzean datza, berdintasuna gizarte demokratiko ororen balio eta jomuga gisa, eta EAEko Berdintasunerako Legeak horregatik sartu du «emakumeen kontrako indarkeria matxista» terminoa, bai eta berariazko aipamen bat ere, legearen izenburuan eta bere printzipio orokorretan, **1. artikulua** «Aldatu egiten da Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen izenburua. Honela geratuko da:» **«Emakumeen eta Gizonen Berdintasuna lortzeko eta emakumeen kontrako indarkeria matxistarik gabe bizitzeko Legea»**.

Lotura hori aipatuta, jakin behar dugu 2011ko maiatzaren 11n honako hau sortu zela: **Europako Kontseiluaren Hitzarmena, emakumearen aurkako indarkeria eta etxeko indarkeria prebenitzeko eta borrokatzeko**; **Istanbulgo Hitzarmena** deitzen zaio. Espainiako Estatuak 2014ko ekainean berretsi zuen, berrespen-tresna baten bidez. Hitzarmena indarrean sartuz geroztik, administrazio guztiek, legeak egitean, generoagatiko diskriminazioaren eta emakumeen kontrako indarkeriaren artean dagoen lotura berretsi behar dute. Lege honek, **54. artikuluan**, definizioa, tipologia eta printzipioak jasotzen ditu, eta indarkeriaren eta desberdinkeriaren arteko lotura aipatzen du. Ildo horretatik, funtsezkoa da berdintasunaren arloko prestakuntza oinarrizkoa, progresiboa, etengabea eta derrigorrezkoa ematea EAEko botere publikoetako langile guztiei, eta, bereziki, emakumeen kontrako indarkeria matxistarekiko erantzunean parte hartzen dutenei, **57. artikuluan** jasotzen den moduan.

Esan behar da legearen bidez alde batera utzi nahi dela arlo honetan salaketaren eta ikuspuntu polizial eta judizialaren zentraltasuna, eta ahalegina egingo dela Euskal Autonomia Erkidegoak legeria arloan dituen eskumen-mugak gainditzeko; hori dela eta, lege honen bidez, arautzen diren neurri guztien erdigunean jarri nahi dira biktimen eskubideak eta biktimen ahalduntzea, kontuan hartu gabe prozedura judizialean zer nolako inplikazioa edo parte-hartzea duten, **58.2 artikuluan** jasotzen den moduan. Biktimen eskubideen zentraltasun horrekin batera, beste printzipio lagungarri bat dago: zeharkakotasunaren printzipioa. Printzipio horrek ezartzen duenez, emakumeen aurkako indarkeria matxistari erakundeek eman behar dioten erantzuna egokitu egin behar da, biktimek **arreta integrala, doakoa eta kalitatezkoa** izateko duten eskubidea bermatzeko —edozein dela ere biktimen egoera pertsonala, soziala

ISBN: 978-84-7777-732-8

eta administratiboa—, eta, batez ere, zaurgarritasun-egoera handiagoan dauden biktimena (58. artikuluaren azpiepigrafeetan jasota).

**Prebentzioa** da lege honek planteatzen duen beste erronka handi bat, eta hala egiazta dezakegu **56. artikuluan**. Horretarako, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Legean berdintasunerako eta emakumeen ahalduntzerako aurreikusita dauden neurrien multzoa indartzea planteatzen da, eta, batez ere, **kulturaren, hezkuntzaren eta informazio- eta komunikazio-teknologia berrien arlokoak**. Arauan jasota dago indarkeria garaiz antzemateko sistemak hobetzeko beharra dagoela **(58., 59. eta 60. artikuluak),** eremu edukatibo, sanitario, polizial, judizial, laboral eta sozialetako profesionalentzako detekzio-protokolo eguneratuen bidez. Azkenik, zioen azalpenean beste lau erronka handi aipatzen dira. Lehena: neskatila-mutikoen eta nerabeen babesa areagotzea, eta, horretarako, legez ezartzea EAEko administrazio publikoek biktima horiei egokitutako arta-zerbitzuak egotea bermatzeko betebeharra **(56.2 artikulua)**; Bigarrena: emakumeen kontrako indarkeria matxistaren modu guztien biktimentzako arreta-sistema zabaltzea; Hirugarrena: Istanbuleko Hitzarmenean xedatuari jarraituz, biktimak erreparatzeko eskubidea bermatzeko premia **(65. artikulua)**; horretarako, neurri batzuk planteatzen dira bermatzeko jasandako minarengatik kalte-ordaina jasotzea, egia aitortzea, gertakari bortitzak ez errepikatzea eta erabateko berroneratzea, dagozkion arreta-baliabide publikoen bitartez. Laugarrena eta azkena: koordinazio-sistemak hobetzeko premia **(66. artikulua)**; horretarako, aurreikusita dago espedienteen kudeaketa integratua egitea, dauden koordinazio-protokoloak eta erakundearteko akordioak eguneratzea, eta beste protokolo batzuk sortzea, protokolorik gabeko eremuetan.

## 4. Dibertsitatea eta diferentzia errespetatzea

Berdintasuna ez da identitatea. Berdintasun-printzipioa errespetatzeak ez du esan nahi pertsonek identikoak izan behar dutenik edo identiko gisa tratatu behar direnik. Gauza bera esan dezakegu emakumeen eta gizonen berdintasuna aipatzen dugunean. Era berean, desberdinkeriak edo tratu desberdinak ez du esan nahi aniztasuna eta diferentzia errespetatzen direnik. Berdintasunak eta berdintasunezko tratuak pertsonen arteko aniztasuna eta diferentziak errespetatu behar ditu, bai eta emakumeen eta gizonen arteko aniztasuna eta diferentziak ere. Arrazoi horregatik, EAEko berdintasun-legeak pertsonen eta sexuen aniztasuna eta diferentzia errespetatzeko printzipioari jarraitzen dio; hauxe jasotzen da legearen **3.4 artikuluan**:

> «Botere publikoek beharrezkoak diren neurri guztiak abiaraziko dituzte sexuen berdintasunerako prozesuan errespeta daitezen, batetik, gizonen eta emakumeen artean dauden aldeak eta dibertsitatea biologiari, bizi-baldintzei, jomugei eta beharrizanei dagozkienez; eta, bestetik, emakumeen eta gizonen kolektiboen barruan dauden diferentziak eta dibertsitatea».

Pertsona guztiak diferenteak gara. Emakume guztiak ez dira berdinak, ez eta gizon guztiak ere. Kontuan izan behar da emakume eta gizonen artean diferentziak daudela, baina baita emakumeen beraien artean eta gizonen beraien artean ere.

Hau da, pertsona guztiak diferenteak eta era askotakoak gara, eta, beraz, ezinbestekoa da onartzea eta errespetatzea pertsona bakoitza, gizona zein emakumea izan, diferentea dela, baina ahaztu gabe diferentziak ez dakarrela desberdinkeriarik. Beraz, lortu nahi dena da emakumeak eta gizonak berdinak izatea diferenteak izanik ere.

## 5. Genero-ikuspegia txertatzea

Ikuspegi horrek emakumeen zein gizonen bizitza eta bien arteko harremanak sakonago ulertzen laguntzen du.

Metodologia eta mekanismo-multzo bat da, ahalbidetzen duena emakumeenganako diskriminazioa, desberdinkeria eta bazterketa —bi sexuen arteko diferentzia biologikoetan oinarrituta justifikatu nahi dena— identifikatzea, zalantzan jartzea eta baloratzea. Era berean, aipatzen du zer ekintza abiarazi behar diren desberdinkeriaren faktoreetan eragiteko eta aldaketarako baldintzak sortzeko, emakumeen eta gizonen berdintasuna eraikitzen aurrera egin ahal izateko.

Edozein egoera, erakunde edo errealitate genero-ikuspegitik aztertzeak bide ematen du emakumeen eta gizonen bizitza alda daitekeela ulertzeko; izan ere, horien bizitza ez du naturak erabakitzen; aitzitik, kulturalki eraikitzen da.

Ikuspegi horrek zalantzan jartzen ditu gure hezieran erabiltzen diren estereotipoak, eta gizakien arteko sozializazio- eta harreman-eduki berriak sortzeko aukera ematen du. Ikuspegi hori erabiltzeak emakumeen eta gizonen artean dauden desorekak konpondu beharra planteatzen du, honelako ekintzen bitartez:

— Jarduerak sexuen artean modu ekitatiboan birbanatzea (arlo publikoan eta pribatuan).
— Emakumeek eta gizonek egiten dituzten lan desberdinak era justuan baloratzea, batez ere seme-alaben hazkuntzari, gaixoen zaintzari eta etxeko lanei dagozkienak.
— Desberdinkeria erreproduzitzen duten gizarte-egiturak, mekanismoak, arauak, jardunbideak eta balioak aldatzea.
— Emakumeen kudeaketa- eta erabaki-ahalmena indartzea.

Adibide gisa, medikuntzan genero-ikuspegia txertatzeari esker ulertu ahal izan da gaixotasun jakin batzuen sintomak edo medikamentu batzuen albo-ondorioak ez direla berdinak emakumeen eta gizonen artean.

Printzipio hori 3.5 artikuluan jasotzen da legean: «EAEko botere publikoek genero-ikuspegia txertatu behar dute beren politika eta ekintza guztietan, haietan guztietan ezar dadin desberdinkeriak ezabatzeko eta emakumeen eta gizonen berdintasuna sustatzeko helburu orokorra».

Legeak zalantzan jartzen du politika publikoen eta botere publikoek egiten dituzten ekintzen neutraltasuna. Genero-ikuspegia txertatuta, lor daiteke benetan eta zehatz-mehatz ezagutzea gure gizartean zer diferentzia dauden gizonen eta emakumeen abiapuntuetan, aukeretan eta posibilitateetan.

Bigarren paragrafoan, printzipioaren definizio bat ematen da, Legearen aplikazioari eta ondoreei begira: «hau da genero-ikuspegia txertatzea: sistematikoki kontuan izatea emakumeen eta gizonen egoera, baldintza, jomuga eta beharrizan diferenteak, eta, horretarako, desberdinkeriak ezabatzeko eta berdintasuna sustatzeko xedea duten helburu eta jarduera espezifikoak gehitzea politika eta ekintza guztietan, maila guztietan eta horiek planifikatzeko, betearazteko eta ebaluatzeko fase guztietan».

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 6. Ekintza positiboa

Gaur egun, oraindik ere emakumeak benetako desberdinkeria egoeran bizi direla ikusten dugu; horrek erakusten digu berdintasunaren arloan egindako legegintza-ahaleginak ez direla nahikoak izan emakumeek bizi izan dituzten eta bizi dituzten benetako diskriminazio-egoerak amaitzeko. Berdintasun formala beharrezkoa da, baina ez da nahikoa. Emakumeen eta gizonen berdintasun benetakoa eta eraginkorra lortzeko, printzipio eta tresna asko behar dira, legeetan berdintasunaren printzipioa onartzeaz gainera. «Ekintza positiboa» da emakumeen eta gizonen berdintasun benetako eta eraginkorraren alde lan egiteko tresnarik efikazenetariko bat. Legeak hau jasotzen du 3.6 artikuluan: «Emakumeen eta gizonen benetako berdintasun eraginkorra lortzea sustatze aldera, botere publikoek neurriak hartu behar dituzte, espezifikoak eta aldi baterakoak, bizitzaren eremuetan sexuan oinarritutako egitatezko desberdinkeriak desagerrarazteko edo murrizteko».

Ekintza positiboa pertsona onuraduna nor den kontuan hartuta legitimatu ordez, diskriminatutako kolektibo bateko kide izatea kontuan hartuta legitimatzen da, hau da, emakumeen kolektibokoa izatea kontuan hartuta. Hartara, **ekintza positiboko neurrien bidez,** emakumeek gizarteak ezartzen dizkien **rolen eta estereotipoen** ondorioz historikoki jasan dituzten **desberdinkeriak ezabatu nahi dira**. Europako Kontseiluko Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Batzordeak honela definitzen du ekintza positiboa: estrategia bat da, aldi baterako neurri batzuen bidez aukera-berdintasuna ezartzeko balio duena; neurri horiek aukera emango dute praktiken edo gizarte-sistemen ondorio diren diskriminazioak kontrastatzeko edo zuzentzeko; hau da, aukera-berdintasunaren printzipioa garatzen duen eta desberdinkeriak zuzentzeko aukera ematen duen tresna bat da.

Ekintza positiboak Ameriketako Estatu Batuetan du jatorria, XX. mendeko 60ko hamarkadako urteetan. Zenbait gizarte-taldek presioa egin zuten pertsona afro-amerikarrek gizarteko eremu guztietan parte har zezaten lortzeko (lana, politika, eta abar). 80ko hamarkadan, neurri horiek Europan hasi ziren ezartzen, gizonen eta emakumeen desberdinkeriak murrizteko; izan ere, legeetan eta konstituzioetan emakumeen eta gizonen berdintasun formala onartzearekin lortu zena mugatua izan zen, eta ez zen nahikoa izan.

Orain arte, ekintza positiboko neurrien bidez, emakumeek ordezkaritza txikia izan duten lanbideetara eta lan- edo politika-karguetara baldintza berdinetan iristeko duten eskubidea bermatu nahi izan da. Baina ekintza positiboko neurrien helburua desberdinkeriak murriztea denez, tradizionalki femeninotzat hartutako lanbideetan (hala nola haur-hezkuntza, erizaintza, zaintza- edo garbiketa-zerbitzuak, etab.) gizonak hastea sustatzen duten ekintzak ere ekintza positiboko neurritzat har litezke.

Ekintza positiboko zenbait neurri sarbide-baldintzak berdintzera bideratutakoak dira (hau da, «abiaburua»); era horretako neurriak prestakuntza-ikastaroen eta orientazioaren bidez antolatuko lirateke, bai eta emakumeak kontratatzeko dirulaguntzen bidez ere; aldiz, ekintza positiboko beste neurri batzuk, hala nola diskriminazio positiboa, emaitzak lortzearekin lotuta daude, eta emakumeak kontratatzeko betebeharra ezarriko lukete zuzenean, emakumeen ordezkaritza txikirik ez egotea lortzeko («helmuga»).

> Adibide bat: Enpresa batek hautaketa-prozesu bat abiarazi du salmenta-zuzendari izateko lanpostu bat betetzeko. Prozesura 20 hautagai aurkeztu dira, baina bik bakarrik betetzen dituzte baldintza guztiak. Bata gizona da, eta bestea, emakumea. Biek betetzen dituzte baldintza guztiak: prestakuntza, hizkuntzak, esperientzia profesionala, prestasuna... eta abar. Ekintza positibo bat izango litzateke emakumea kontratatzea, enpresako orain ar-

teko zuzendaritzako 5 karguak gizonek betetzen dituztelako. Beraz, kontua da emakumea kontratatzea, enpresetako zuzendaritza-karguetan bi sexuen arteko oreka bilatzeko.

## 7. Generoaren araberako rolak eta estereotipoak desagerraraztea

Hau dio Legearen 3.7 artikuluak «EAEko botere publikoek generoaren araberako rol sozial eta estereotipoak desagerraraztea sustatu behar dute; izan ere, rol eta estereotipo horiek emakumeen eta gizonen arteko desberdinkeriaren oinarri dira, eta haien arabera esleitzen zaie emakumeei etxeko eremuaren ardura, eta gizonei, berriz, eremu publikoarena, balorazio eta aitorpen ekonomiko eta sozial oso ezberdinak emanez».

Genero-estereotipo bat, edo sexuaren araberako estereotipo bat, gizonek eta emakumeek dituzten edo eduki beharko lituzketen ezaugarri edo atributuei buruzko iritzi edo aurreiritzi orokor bat da, eta horrek, aldi berean, sexuaren araberako rolak zehazten ditu; hau da, biek betetzen dituzten edo bete beharko lituzketen gizarte-eginkizunak. Sexuaren araberako estereotipo horien eraginez, pertsonak gizonen edo emakumeen berezko zeregin eta funtziotzat jotzen direnak betetzera bultzatzen dira, pertsona bakoitzaren sexuaren arabera. Zeregin eta funtzio horiek gizarte-rolak dira, pertsonen sexuaren arabera gure gizartean berezkotzat jotzen diren jokaerak edo jarduerak.

Nazio Batuen Giza Eskubideen Goi Komisarioaren Bulegoaren arabera, «genero-estereotipo bat kaltegarria da, baldin eta mugatu egiten badu gizonek eta emakumeek gaitasun pertsonalak garatzeko, karrera profesionala egiteko eta beren bizitzei eta bizi-proiektuei buruzko erabakiak hartzeko duten gaitasuna. Estereotipo kaltegarriak kontrakoak edo negatiboak izan daitezke (adibidez, emakumeak irrazionalak dira) edo onak itxura batean (adibidez, emakumeak babesleak dira)». Estereotipo horietako bat, emakumeak babesleagoak izatea, adibidez, emakumeei zaintzaile izateko rol soziala esleitzeko aitzakia izango da. Hau da, emakumeak babesleagoak direnez, seme-alaben zaintza esleituko zaie ia esklusiboki, eta erantzukizun guztia haien esku utziko da.

Horrela, gure gizartean tradizionalki emakumeei esleitu zaie etxearekin zerikusia duen guztia, pertsonak zaintzea, etxeko lanak eta abar; gizonei, berriz, eremu publikoarekin erlazionatutako guztia, bizitza politiko, ekonomiko eta sozialarekin eta boterearen eta erabaki-hartzearekin erlazionatutako zeregin guztiak, alegia.

Kontuan izan behar da, gainera, zatiketa horrek balorazio desberdina ere baduela bai maila ekonomikoan, bai maila sozialean: gure gizartean, etxeko eremua okerrago baloratua dago eremu publikoa baino.

Genero-estereotipoak erabiltzea kaltegarria da oinarrizko eskubide eta askatasunak urratzen direnean, eta berdintasuna eskubide horietako bat da. Genero-estereotipo konplexuenek eragin negatibo gehiegizkoa izan dezakete emakume-talde jakin batzuetan, hala nola kartzelan dauden eta legea hautsi duten emakumeengan, talde minoritarioetako emakumeengan edo emakume indigenengan, desgaitasunen bat duten emakumeengan, beheko kastetako emakumeengan, emakume etorkinengan edo egoera ekonomiko okerragoan daudenengan, eta abar.

Giza eskubideen nazioarteko zuzenbideak bizitzaren eremu guztietan gizonen eta emakumeen aurkako diskriminazioa ezabatzeko betebeharra esleitzen die estatuei. Betebehar horrek eskatzen du estatuek neurriak hartu behar dituztela eremu publikoko zein pribatuko genero-estereotipoei heltzeko, bai eta estereotipo horien erabilera saihesteko ere. Emakumeen

ISBN: 978-84-7777-732-8

Aurkako Diskriminazio Modu Guztiak Ezabatzeari Buruzko Konbentzioak (CEDAW) hau xedatzen du 5. artikuluan: «Estatu partaideek neurri egoki guztiak hartuko dituzte gizonen eta emakumeen jokabidearen inguruko gizarte- eta kultura-ereduak aldarazteko, sexuetako baten gutxiagotasun edo gehiagotasunaren ideian nahiz gizonei eta emakumeei egozten zaizkien eginkizun estereotipatuetan oinarritzen diren aurreiritziak eta ohiturazko praktikak edo bestelakoak ezabatzeko helburuz».

Hori dela medio, eta azken urteotan aurrerapen handiak lortu diren arren, oraindik ere indarrean jarraitzen dute rolek eta estereotipoek, eta, beraz, desberdinkeriek ere bere horretan jarraitzen dute, eta horregatik adierazten du legeak EAEko botere publikoek horiek ezabatzeko betebeharra dutela.

## 8. Ikuspegi intersekzionala txertatzea

Emakumeen eta gizonen berdintasunerako politika publikoak egin eta gauzatzean emakumeen desberdinkeria sortzen eta betikotzen duten kausei buruz analisi sistemiko bat egin behar izan da, eta premia horren ondorioz, politika horietan ikuspegi intersekzionala sartu da zeharkako printzipio gisa, eta horrela ikusi da nola diskriminazio-egoera bereziak sortzen diren —Zuzenbidean eta berdintasun-politiketan tradizioz kontuan hartu ez direnak—, sexua edo generoa eta gizartean eraikitako beste diskriminazio-kausa batzuk (sexu-orientazioa, arrazismoa, etnizismoa, adinkeria, gizarte-maila...) konbinatzen direnean. Izan ere, desberdinkerien analisian ikuspegi hori ez erabiltzearen ondorioz, alde batera utzi da menderatze-sistemen arteko lotura. Menderatze-sistema horiek, bata bestearekin batuta, emakumeek jasaten dituzten desberdinkeriak sortzen, iraunarazten eta finkatzen laguntzen dute.

Desberdinkeriak sistemikoak dira, emakumeen eta gizonen desberdinkeriaren kausak egiturazkoak direla eta etengabe uztartuta daudela uste delako, eta sistemikoak izateagatik, formari eta mamiari dagokienez zaila izan da hasieratik kontzeptuaren esangura argitzea. Zehazki, formazailtasunak, intersekzionalitatea sistema juridiko zehatz batean sortu zelako, Estatu Batuetako sisteman: sistema horren barruan, emakume afroamerikarren egoera emakume zurien egoerarekin asimilatu zen araudian, eta, hain zuzen ere, hori salatzeko sortu zen, asimilazio horrek eragotzi egin baitzuen emakume afroamerikarrek jasaten zituzten zeharkako indarkeriak aitortzea (genero-, arraza- eta klase-indarkeriak). Intersekzionalitatea kontzeptuaren mamiari buruzko zailtasunak, berriz, terminoak dituen alderdi ugariekin lotuta egongo lirateke. Intersekzionalitateak, sistema juridiko, politiko, sozioekonomiko eta kultural osoa hartzen duenez, emakumeen eta gizonen desberdinkeria sortzen duten faktore potentzial guztiez hausnartzea barne hartzen du.

Hala ere, kontzeptua laburbiltzeko, eta kasu honetan interesatzen denerako, adierazi behar da intersekzionalitatea sartuta dagoela, berandu bada ere, nazioz gaindiko, estatuko eta autonomia-erkidegoetako, eskualde edo federazioetako esparru juridiko eta politikoan, Europako Mendebaldean. Zehazki, eta gaia agortzeko asmorik gabe, **Genero Berdintasunaren Europako Institutuak (EIGE)**, honela definitzen du intersekzionalitatea: «Tresna analitiko bat da, sexua eta generoa beste ezaugarri/identitate batzuekin nola gurutzatzen den aztertzeko, ulertzeko eta horri erantzuteko, bai eta elkargune horiek diskriminazio-esperientzia konplexu eta bakarrei nola laguntzen dieten aztertzeko ere».

Estatuan, Tratu-berdintasunari eta diskriminaziorik ezari buruzko **uztailaren 15/2022 Lege Integralak** honela definitzen du diskriminazio intersekzionala, **6.3b) artikuluan:** diskriminazio modu espezifiko bat sortzen duten diskriminazio-kausa batzuen aldi bereko agerpena edo elkarrekintza.

Bestalde, **Berdintasunerako Legearen testu bateginaren 3.8 artikuluan**, intersekzionalitatearen definizio zehatzago eta zorrotzago bat jasotzen da: sexuak edo generoak, maila askotan eta aldi berean, potentzialki diskriminatzaileak izan daitezkeen faktoreekin (3.1 artikuluaren azken apartatua) duen interrelazioa eta interakzioa da, eta horrek «**identitate gainjarriak eta intersekzionatuak**» sortzen ditu; baina, horretaz gainera —eta hauxe izango litzateke berritasun nagusia—, intersekzionalitatea analisi-tresna bat ere bada, **egoera eta botere- eta zapalkuntza-ardatz desberdinak eta elkarri lotutakoak ere aztertzen dituena**.

Boterea eta zapalkuntza emakumeen egiturazko menderatze-sistema gisa berariaz aipatzeak azpimarratzen du nola egiturazko indarkeriek eta desberdinkeriek beharrezko dituzten analisi- eta ulermen-esparru inklusibo batzuk, emakumeen kontrako indarkeria eta desberdinkeria forma guztietan dauden aniztasunak eta berezitasunak kontuan hartu ahal izateko. Beste hitz batzuetan, ez dira desberdinkeria-forma puntualak bakarrik aitortzen, baita desberdinkeria-forma iraunkorrak ere. Desberdinkeria horiek estrategia legal eta politiko bat behar dute, neurri juridikoak hartzeko eta politika publikoak diseinatzeko fase guztietan genero-ikuspegia eta ikuspegi intersekzionala sistematikoki sartuko dutenak, horrela lortuko baita emakumeen eta gizonen berdintasuna benetakoa eta eraginkorra izatea, dituen forma eta agerraldi guztietan.

Beharrezkoa da planteamendua duala eta noranzko bikoa izatea, hau da, genero-ikuspegia eta ikuspegi intersekzionala izatea; Europako Batzordearen «Genero Berdintasunerako Estrategian (2020-2025)» ere eskatu zen. Genero-berdintasunaren ikuspegi integral horrekin bat, Berdintasunerako Legearen testu bateginak bere artikuluetan behin eta berriz esaten du genero-berdintasuna lortzeko neurri espezifikoak planteatu behar direla, eta, horrekin batera, genero-ikuspegia gehiago txertatu behar dela. Besteak beste, 29.3 artikuluan: «Komunikabideek, beren programazioak egiteko orduan, bermatuko dute edukietan genero-ikuspegia sartzen dela»; 2. sekzioan, Datuak ikertu, bildu, komunikatu eta hedatzea (55. artikulutik 57. artikulura); edo 63g) artikuluan, zeinak baitio «Aldika eguneratu emakumeen kontrako indarkeria matxistaren mota guztietako kasuak ikertzeko, haietan jarduteko eta baloratzeko protokolo polizialak, kontuan hartuta genero-ikuspegia eta intersekzionalitatea».

## 9. Sexu- edo genero-identitatearen, sexu-orientazioaren, gorputz-autonomiaren eta autodeterminazioaren garapen askea

Berdintasunerako Legearen testu bateginaren **3.9 artikulua**: «Emakumeen eta gizonen berdintasun benetakoa eta eraginkorra sustatzeko, botere publikoek, alde batetik, **sexu- eta/edo genero-identitatearekin** eta **genero-orientazioarekin** erlazionatutako diskriminazioak bizitzaren alor guztietatik desagerrarazteko neurriak hartu behar dituzte, eta, beste batetik; beharrezko politika publikoak garatu behar dituzte pertsona guztien, eta bereziki emakume guztien, **gorputz-autonomia** eta **autodeterminazioa** bermatzeko eta, bereziki, **sexu- eta ugalketa-eskubideak balia ditzaketela** ziurtatzeko, diziplina anitzeko ikuspegi integral batetik».

Lehenik eta behin, bidezko da argitzea zer esan nahi duten artikulu horretan aipatzen diren sexu-identitatea eta genero-identitatea kontzeptuek; izan ere, badirudi sexu-identitatea eta genero-identitatea sinonimotzat hartzen direla, a priori; aldiz, sexu-orientazioak beste mota bateko eskubide afektibo eta sexualak aitortzeari egingo lioke erreferentzia. Hasteko, genero-identitatea eta sexu-orientazioa definituta daude **Yogyakartako Printzipioetan (2006)**. Sexu-orientazio eta genero-identitateari dagokienez giza eskubideei buruzko nazioarteko legedia aplikatzeari buruzko printzipioak dira. Printzipioen hitzaurrearekin bat etorriz:

ISBN: 978-84-7777-732-8

**Genero-identitatea:** «Generoaren barne bizipen indibiduala da, pertsona bakoitzak sakonean sentitzen duena. Bizipen hori bat etor liteke edo ez, jaiotzaren unean izendatzen zaion sexuarekin. Barne hartzen ditu bai gorputzaren bizipen pertsonala (bitarteko mediko, kirurgiko edo bestelako bitartekoen bidez gorputz- itxura edo gorputz-funtzioa aldatzea ekar lezake, betiere aldaketa libreki aukeratzen bada), bai generoaren beste adierazpide batzuk, barne direla janzkera, hitz egiteko modua eta jokamoldeak».

**Sexu-orientazioa**:«Pertsona bakoitzak genero bereko pertsonekiko, genero desberdineko pertsonekiko edo genero bat baino gehiagoko pertsonekiko sakoneko erakarpen emozional, afektibo eta sexuala sentitzeko duen gaitasuna da».

Definizio biak kontuan hartuta, ondorioztatzen dugu bai pertsona transei eta intersexualei (genero-identitatea), bai pertsona heterosexualei, homosexualei eta bisexualei (sexu-orientazioa) aitortzen zaizkien eskubide sexualak eta afektiboak direla. Hala ere, adierazi behar da sexu-identitatea ez dagoela berariaz jasota aipatu definizioetan. Berdintasunerako Legearen testu bateginak sexu-identitateari edo genero-identitateari egiten dion erreferentziak badirudi sexuaren eta generoaren arteko erlazioari buruzko eztabaidarekin zerikusia duela. Alde batetik, batzuek generoa gizarte-eraikuntza patriarkal gisa abolitzearen alde egiten dute; beste batzuek dioenez, sexua ere eraikuntza sozial edo artifizial bat izango litzateke, eta, horregatik, sexua-generoa bereizketa ez litzateke existituko. Eztabaida ekarri dugu, sinplifikatuta, 3.9 artikuluan jasotako kontzeptuen esangurak argitzeko baino ez.

Beste alde batetik, sexu-identitate edo genero-identitatearekin eta sexu-orientazioarekin batera, EAEko araudiak **garapen askea, gorputz-autonomia eta autodeterminazioa** aipatzen ditu. Lehenik, funtsezko printzipio horien aitorpenari orokorrean egiten dio erreferentzia: «pertsona guztiak». Horrekin lotuta, adierazi behar da nortasunaren garapen askea klausula orokor konstituzional bat dela, Espainiako Konstituzioaren 10.1 artikulua jasota dagoena. Klausula horren arabera, pertsona bakoitzak bere bizi-proiektua trazatu dezake, eta trazatu behar du; autodeterminazio pertsonala da, **berdintasun-printzipioaren aitortzaren dimentsioa** adierazten duena. Bigarrenik, 3.9 artikuluan berariaz aitortzen dira **emakumeen sexu- eta ugalketa-eskubideak**, eta, horrekin bat etorriz, garapen askea eta autodeterminazioaren arteko lotura aipatzen da, zeina pertsonen gorputzekiko autonomian edo **gorputz-autonomian** gauzatzen baita. Hain zuzen ere, oinarri horietan funtsatuta, Konstituzio Auzitegiak, berriki emandako epaietan —**44/2023 Epaia, 2023ko maiatzaren 9koa eta 92/2024 Epaia, 2024ko ekainaren 18koa**[6]**—**, Sexu- eta ugalketa-osasunari eta haurdunaldia borondatez eteteari buruzko martxoaren 3ko 2/2010 Lege Organikoaren eta lege organiko hori aldatzeari buruzko otsailaren 28ko 1/2023 Lege Organikoaren konstituzionaltasuna bermatu du (hurrenez hurren 44/2023 eta 92/2024 Konstituzio Auzitegiaren epaiak).

## 10. Ordezkaritza orekatua

Demokrazia aurreratu batean, herritartasuna erabat gauzatzeko, ezinbestekoa da emakumeen eta gizonen berdintasunaren printzipioa, eta printzipio horretan oinarritu behar du admi-

[6] «Haurdunaldiak, erditzeak eta amatasunak ezbairik gabe baldintzatzen dute emakumearen bizi-proiektua. Haurdunaldiarekin aurrera jarraitzeko erabakiak ondorioak ditu emakumearen bizitzaren arlo guztietan (arlo fisikoa, psikologikoa, soziala eta juridikoa). Erabaki horrek zuzeneko lotura du emakumearen duintasunarekin, eta auzitegi honek honela ulertzen du duintasuna:«pertsona guztien eskubidea da jasotzen duten tratua ez dadila kontraesanean egon pertsonak izaki arrazional berdinak eta askeak izatearekin, beren jokabidea beren buruari eta inguruneari dagokionez determinatzeko gai izatearekin; hau da, norberaren bizitza modu kontziente eta arduratsuan autodeterminatzeko gaitasuna errespetatu behar da». [KAE, 44/2023, FJ 3A eta KAE, 92/2024, FJ 7 C (i)].

nistrazio- eta gobernu-jarduera guztiak. Hori gauzatzeko modu bat da gizon eta emakumeak errespetatzea, eta emakumeen eta gizonen parte-hartze eta ordezkaritza orekatua lortzea bizitzaren esparru guztietan, politikan eta administrazioan barne.

Teorikoki, emakumeen eta gizonen arteko ordezkaritza orekatua emakumeen eta gizonen benetako parte-hartzearen ehuneko gisa defini daiteke, non sexu bat ez zaion besteari gailentzen eta emakume eta gizonen kopuru berbera izaten den, erabakiak hatzeko prozesuan emakumeen eta gizonen benetako parte hartzea izan dadin. Ordezkaritza-parekotasun hori ekintza positiboko neurriak inplementatuz gauzatu behar da, eta horren oinarria zeharkakotasuna izango da; hau da, programa eta ekintza politikoak abian jarri behar dira, genero-desberdinkeria eragin eta finkatu duten egitura historikoak eraldatzeko. Zeharkakotasunak esan nahi du erabakiak hartzeko prozesuan aldaketak egitea, politika publikoak sortu eta ezartzeko prozesuetan aldaketak egitea eta politika horiek etengabe ebaluatzea, haien egitekoa betetzen dela zaintzeko. Azken batean, genero-diskriminazioak desagerrarazteko neurri positiboak aplikatzea da helburua, eta, horrela, emakumeen berdintasuna, parekotasuna eta partaidetza eta ordezkaritza ekitatiboa benetakoa eta eraginkorra izango duten estandar berriak sortzea.

Ikus dezakegunez, parte-hartzea eta ordezkaritza estuki lotuta daude. Legearen **3.10 artikuluaren lehen paragrafoak presentzia orekatua** izateko neurriak hartu behar direla aipatzen du: «EAEko botere publikoek neurri egokiak hartu behar dituzte erabakiak hartzeko esparru guztietan emakumeen eta gizonen presentzia orekatua lortzeko, guztiek **gaikuntza, gaitasun eta prestakuntza egokia** dutela.

«Gaikuntza, gaitasun eta prestakuntza egokia» oharrak esan nahi du presentzia orekatuaren printzipioari proiekzio objektiboa aitortzen zaiola. Hau da, mandatu gisa jarduten du, eta EAEko botere publiko guztiak behartzen ditu izendapenak hautatzeko politiketan; beraz, kontuan hartu beharrekoa da, prestakuntza egokia duten hautagaien gaitasun eta konpetentzietatik abiatuta.

**3.10 artikuluaren bigarren paragrafoan**, **ordezkaritza orekatua** aipatzen da; kuantitatiboki definitzen da, ordezkaritza orekatua betetzeko, eta bereizi egiten dira kide anitzeko organoak eta gainerako organoak: «Kide anitzeko administrazio-organoei dagokienez, eta lege honen ondoreetarako, ordezkaritza orekatua dagoela ulertuko da lau kidetik gorako organoetan sexu bakoitzeko kideek gutxienez % 40ko ordezkaritza dutenean. Gainerako kasuetan, berriz, bi sexuek ordezkaritza dutenean».

Ordezkaritza orekatu hori kide anitzeko administrazio-organoetan bete beharko da; hau da, adibidez pertsona batek baino gehiagok osatutako batzordeetan, kontseiluetan edo epaimahaietan.

Bestalde, **3.10. artikuluko a), b), c) eta d) letretan**, kide anitzeko organoetan ordezkaritza orekatuaren irizpidea ez aplikatzea objektiboki justifikatzen duten arrazoiak jasotzen dira, presentzia orekatuaren printzipioaren proiekzio objektiboarekin bat etorriz. Hau da: «Objektiboki frogatzen denean organo horri dagokion erreferentziazko sektorean edo eremuan sexu jakin bateko pertsonen presentzia % 40tik beherakoa dela.» [3.10 a) artikulua]; Emakumeek organoan duten ordezkaritza % 60tik gorakoa izanik, egokitzat jotzen denean emakumeek ordezkaritza handiagoa izatea, erabakiak hartzeko eremuetan ordezkaritza txikiegia izatearen ondorioz historikoki izan duten desberdinkeria-egoera zuzentze aldera [3.10 b) artikulua]; «Objektiboki frogatzen denean sexu jakin batekoen artean ez dagoela behar adina pertsona organo hartan parte hartzeko gaitasun, trebakuntza eta prestakuntza egokia dutenak, edo, behar adina egonda ere, ezin dutenean organo horretan parte hartu, behar bezala justifikatutako arrazoiren bat dutelako» [3.10 c) artikulua]; dagokion organoko kideak karguaren arabera

ISBN: 978-84-7777-732-8

izendatzen direnean edo izendapen hori instituzio edo erakunde batek baino gehiagok egin behar duenean [3.10 d) artikulua].

Horrekin batera, 3.10 artikuluko definizioa bat dator nazioarteko, Europako eta Estatuko «ordezkaritza orekatuari» buruzko beste lege-definizio batzuekin. Azkenik, aipatu beharra dago, duen garrantziagatik, **Emakumeek eta gizonek ordezkaritza parekidea eta presentzia orekatua izateari buruzko abuztuaren 1eko 2/2024 Lege Organikoaren** onarpena. Hitzaurrean azaltzen den bezala, martxoaren 22ko 3/2007 Legea indarrean jarri zenetik hauteskunde-prozesuetako zerrendetan emakumeen eta gizonen arteko desoreka funtsean zuzendu da («osaera orekatua» eskatzen zuen lege horrek), baina, hala ere, oraindik ere gizonen batez bestekoa emakumeena baino handiagoa da. Horregatik, eredu berri bat antolatu behar da juridikoki, erakunde publikoetako erabaki-karguetan eta beste erantzukizun-postu batzuetan emakumeen eta gizonen presentzia orekatuagoa izan dadin. Agindu horri erantzuten dio 2/2024 Lege Organikoak, eta bizitza politikoaren eta ekonomikoaren eremuetan **ordezkaritza paritarioa** izatea eskatzen du: «Kongresurako diputatuak, udal-diputatuak, uharteetako kontseilu eta kabildoetako kideak, Europako Parlamenturako diputatuak eta autonomia-erkidegoetako legebiltzarretako eta euskal lurralde historikoetako batzar nagusietako kideak hautatzeko aurkezten diren hautagaitzek emakumeen eta gizonen osaera paritarioa izan beharko dute, eta zerrendak osatzeko, txandaka jarriko dira sexu bateko eta besteko pertsonak» (Hauteskunde Araubide Orokorrari buruzko ekainaren 19ko 5/1985 Lege Organikoaren 44 bis artikuluaren idazketa berria, 2/2024 Lege Organikoaren 1. artikuluan aurreikusitako aldaketaren ondoren).

Beraz, Estatuko hauteskunde-parekotasunari buruzko lege berriarekin, gutxienez ordezkaritza orekatuaren % 60 eta % 40 betetzeaz gainera, emakumezko hautagaiak eta gizonezko hautagaiak txandakatuz osatu beharko dira zerrendak, horrela saihestuko baita presentzia orekatua beteta ere gizonezko hautagaiek posizio nagusiak betetzea.

Eredu hori, «kremailera-zerrenda» izenez ezagutzen baita, dagoeneko sartuta zegoen autonomia-erkidegoetako hauteskunde-lege batzuetan, eta Konstituzio Auzitegiak martxoaren 31ko 40/2011 Epaian bermatu zuen, 3/2007 Lege Organikoak bere garaian sartu zuen osaera orekatuaren konstituzionaltasuna aitortzeko erabili zuen oinarriaren oso antzeko batekin. Zehazki, konstituzionala da zuzeneko lotura duelako ordezkaritza politikoaren eremuan emakumeen eta gizonen benetako berdintasun eraginkorra lortzearekin.

Konstituzio Auzitegiaz gainera, nazioz gaindiko eremu europarraren eremuan, Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak sexuen araberako edozein diskriminazio-mota desagerraraztea defendatu du, bai eta desberdinkeriak gainditzera bideratutako ekintza positiboak bultzatzeko beharra eta egokitasuna aitortzea ere. Hori zenbait epaitan ikus dezakegu: **Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren (EBJA) 2000ko uztailaren 6ko epaia; EBJAren 1995eko urriaren 17ko epaia; eta EBJAren 2000ko martxoaren 28ko epaia**; epai horiek **ordezkaritza orekatua** bermatzeko ekintza positiboak aplikatzearen garrantzia indartzen dute.

## 11. Lankidetza, koordinazioa eta nazioartekotzea

Berdintasunerako Legearen testu bateginaren **3.11 artikuluak** honako hau dio: «EAEko botere publikoek emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan elkarlanean aritzeko eta beren jarduerak koordinatzeko betebeharra dute, haien esku-hartzeak eraginkorragoak izan daitezen eta baliabideen erabilera arrazionalarekin bat etor daitezen».

Emakumeen eta gizonen berdintasuna lortzeak gizartearen egitura aldatzea dakar, eta horregatik berdintasunaren alorrean egin beharreko jardun guztiak koordinatuta egin behar dira, EAEko instituzio guztien, entitate guztien eta herritarren lankidetzarekin; izan ere, lehen adierazi dugun bezala, emakumeen eta gizonen desberdinkeria-egoerak bizitzaren esparru guztietan gertatzen dira.

Horregatik, Berdintasunerako Legearen testu bateginak zenbait koordinazio-egitura sortzea bultzatzen du, eta aurreragoko artikuluetan arautzen ditu. Horien artean, honako hauek daude:

**Egitura formalak** (arauetan berariaz jasoak).

**Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Sailarteko Batzordea. Berdintasunerako Legearen testu bateginaren 13. artikuluan** aurreikusita dago, eta abenduaren 26ko 261/Dekretuaren bidez arautu zen. Apirilaren 12ko 48/2022 Dekretuaren bidez, aldatu egin zen aipatu dekretua: 3 artikulua (Sailarteko Batzordearen osaera), 4. artikulua (Batzordeburuaren egitekoak) eta 5. artikulua (Batzordeburuordeen egitekoak). Eusko Jaurlaritzak emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan egiten dituen jarduketak koordinatzea du helburu. Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeari atxikita dago.

**Sailarteko Talde Teknikoa (STT).** Sailarteko egitura teknikoa, abenduaren 26ko 261/2006 Dekretuaz sortua; apirilaren 12ko 48/2022 Dekretuak aldatu egin zuen dekretu hori, 10.2.a) artikuluan. Sailarteko Batzordeko kideei laguntza eta aholku teknikoa ematea du helburu, euren eginkizunak ondo bete ditzaten.

**Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Erakundearteko Batzordea**. **Berdintasunerako Legearen testu bateginaren 12. artikuluan** aurreikusita dago, eta urtarrilaren 16ko 5/2007 Dekretuaren bidez arautu zen. Apirilaren 12ko 48/2022 Dekretuaren bidez, aldatu egin zen aipatu dekretua: 3 artikulua (Erakundearteko Batzordearen osaera) eta 4. artikulua (Batzordeburuaren egitekoak). Autonomia-administrazioak, foru-administrazioak eta toki-administrazioak emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan garatzen dituzten politikak eta programak koordinatuko dituen organoa izango da. Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeko zuzendaria da batzordeburua.

**Erakundearteko Lantalde Teknikoa**. Erakundearteko egitura teknikoa, urtarrilaren 16ko 5/2007 Dekretuaz sortua. Sailarteko Batzordeko kideei laguntza eta aholku teknikoa ematea du helburu, euren eginkizunak ondo bete ditzaten.

**Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako unitateak.** Abenduaren 26ko 213/2007 Dekretuaren bidez arautu ziren. Administrazio unitate horiei dagokie koordinazio- eta sustapen-lanak egitea eta elkarlanean aritzea saileko zuzendaritza eta arloekin, eta, hala badagokio, organismo autonomoekin, ente publikoekin eta horiei atxikitako organoekin, Berdintasunerako Legearen testu bateginean eta Eusko Jaurlaritzak legegintzaldi bakoitzean onartzen duen Berdintasunerako Planean agindutakoa betetzeko.

**Emakunde - Emakumearen Euskal Erakundea.** Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundea otsailaren 5eko 2/1988 Legearen bidez sortu zen —lege hori otsailaren 16ko 3/2012 Legeak aldatu zuen—. Emakunde organismo autonomo bat da, eta Jaurlaritzaren Lehendakaritzari atxikita dago. Euskal Autonomia Erkidegoaren eremuan emakumeen eta gizonen berdintasunerako politikak —barne direla emakumeen kontrako indarkeria matxistari buruzkoak— bultzatu, aholkatu, planifikatu eta ebaluatzeaz arduratzen da, eta bere xede nagusia da emakumeen eta gizonen berdintasuna lortzea, benetakoa eta eraginkorra, Euskal Autonomia Erkidegoko politikagintzaren, ekonomiaren, kulturgintzaren eta gizartearen esparru guztietan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

**Egitura informala**k (arauetan berariaz jasotzen ez direnak, baina faktikoki badaudenak)

**Sailеko Talde Teknikoa (STT).** Egitura tekniko honen bidez, berdintasunerako politikak modu eraginkorrean aplikatzen dira zuzendaritzetan, eta, hala badagokio, Jaurlaritzako sailei lotutako edo atxikitako organismo autonomoetan, enteetan eta sozietate publikoetan. Talde gisa araututa ez badaude ere, Sailarteko Batzordeak talde horiek sortzea erabaki zuen 2008ko martxoaren 12an egindako bilkuran, zenbait egiteko betetzeko.

**Berdintasunerako Unitateen Sarea.** Formalki arautu gabeko egitura da. Eusko Jaurlaritzaren Berdintasunerako administrazio-unitateen koordinazio eta elkarrekiko laguntza etengabearen beharrei erantzuteko sortu zen.

**Berdinsarea.** Emakundek eta Eudelek bultzatutako udalerrien sarea da, eta udalen arteko lanerako gune arin eta eraginkorra izan nahi du, berdintasunaren alde eta emakumeenganako indarkeriaren aurka toki-administrazioek kudeatzen dituzten programak eta zerbitzuak bultzatzeko, indartzeko, koordinatzeko eta ebaluatzeko, eta, horretarako, jarduteko eta ebaluatzeko irizpide bateratuak finkatzen ditu.https://berdinsarea.eus/

Zerrenda horretan ez dira ageri gaur egun Euskal Autonomia Erkidegoan dauden sare informal guztiak, hala nola emakumeen aurkako indarkeria aztertzeaz arduratzen direnak.

## 12. Emakumeen ahalduntzea

Duela 40 urte baino gehiago, Dawn-Mudar Sarea osatzen zuten indiar emakume feministen talde batek ikuspegi alternatibo bat formulatu zuen emakume pobreei buruzko analisietan: emakumeen erakundeak sortzea esperientziak, interesak eta ezagutzak partekatu ahal izateko, eta, horrela, beren burua eta beren artean ahalduntzeko, eta estrategiak diseinatzeko, emakumeen pobrezia eta, ondorioz, desberdinkeriak iraunarazten laguntzen zuten egitura politikoak eta sozioekonomikoak eraldatzeko. Ahalduntzean oinarritutako ikuspegi hori 1985ean Emakumeari buruzko III. Mundu Konferentzian (Nairobi) aurkeztu zen, eta ahalduntzea genero-desberdinkeriei aurre egiteko emakumeen estrategia gisa txertatzeko bideari ekin zitzaion.

**Emakumearen Nazioarteko IV. Konferentzian** (1995), emakumeen ahalduntzea emakumeen autonomia eta gaitasunak indartzeko estrategia pertsonal gisa finkatu zen behin betiko: **emakumearen ahalduntze indibiduala** edo boterea da, bere bizitzan bizi dituen genero-desberdinkeriako egoerak ezagutzeko, planteatzeko eta aitortzeko, eta, hortik abiatuta, egoera horiek iraultzeko duen gaitasunaz eta autonomiaz jabetzeko. Baina, aldi berean, estrategia kolektiboa/**ahalduntze kolektiboa** edo emakumeen boterea ere bada: elkarrekin batzeko eta antolatzeko, eta horrela, beren interesak politikoki aitortuak izateko, eta subjektu politiko eragile eta aldaketa- eta eraldaketa-sortzaile izateko, emakumeen eta gizonen benetako berdintasuna, benetakoa eta eraginkorra, lortzeko. Ahalduntzearen noranzko biko ikuspegi horretatik —ahalduntze indibiduala eta ahalduntze kolektiboa—, Emakumearen Nazioarteko IV. Konferentzian (Pekin), genero-**mainstreamingaz** gainera, emakumeen ahalduntzeaz ere hitz egin zen, genero-berdintasuna lortzeko oinarrizko edo funtsezko estrategia gisa. «Emakumeen rola indartzea eta emakumeek gizartearen eremu guztietan (baita erabakiak hartzeko prozesuetan eta botere-postuetan ere) berdintasunez eta erabat parte hartzea, funtsezko estrategiak dira berdintasuna, garapena eta bakea lortzeko (**13 numerala**).

Horregatik, emakumeen ahalduntzearen estrategian sartuta dago genero-ikuspegiaren edo ikuspegi intersekzionalaren ikuspuntu integrala; izan ere, botere indibiduala eta botere kolektiboa da, genero-desberdinkeria estrukturalak edo sistemikoak, politikoak, sozioekonomikoak eta kulturalak guztiz eraldatzea lortzeko. Legearen Testu Bateginaren **3.12 artikuluan**, honela definitzen da **emakumeen ahalduntzea**:«…emakumeen ahalduntzea da emakumeek emakume izateagatik jasaten duten desberdinkeria- eta diskriminazio-egoera estrukturalaz jabetzeko egiten duten prozesua, banaka zein kolektiboki, bai eta beren bizitzei buruzko erabaki estrategikoak hartzeko eta bizitzaren zenbait alderditan generoan oinarritutako desberdinkeria eta diskriminazioa sendotzen eta iraunarazten duten egiturak eta erakundeak eraldatzeko aukera emango dieten eskumena, boterea eta kontrola eskuratzeko prozesua ere».

## 13. Gizonen inplikazioa

Emakumeen aurkako desberdinkeriak, emakumeen eta gizonen artean ez ezik, gizonen artean ere sortzen ditu desberdinkeriak. Patriarkatua, menderatze sistema gisa, gizonek emakumeen gainean duten boterean oinarritua dago, eta ordena guztietan agertzen denez, emakumeak egiturazko mendekotasun-egoera batean kokatzen ditu, eta gizonen izateko modu jakin bat ere sortzen du: maskulinitate hegemonikoa. Maskulinitate horrek horizontaltasuna eta parekideen arteko harremanak eragozten ditu, eta, azken batean, emakumeen eta gizonen arteko gizarte berdinzale bat eraikitzea oztopatzen du.

Beraz, genero-desberdinkeriak ezabatzeko, ezinbestekoa da gizonek genero-berdintasuna aktiboki defendatzea. Horretarako, beharrezkoa da eredu patriarkalak eraikitako gizonezkoen kultura-eredu tradizionalaren jarraikortasunari aurre egitea, eta **gizon izateko beste modu batzuk** edo **maskulinitate berriak** aztertzea, hain zuzen ere, menderatze-sistema patriarkalak gizartean eraikitako maskulinitatearekin bat ez datozen maskulinitateak. Berdintasuna lortzeko eredu maskulino alternatiboak sustatu behar dira: erantzukidetasuna, afektuekiko konexioa eta lotura eta zaintza, besteak beste.

Genero-desberdinkeriak fronte guztietan erabat eraldatzeko, gizonek aktiboki parte hartu behar dute, eta hori lortzeko, maskulinitate berrien ikuspegia txertatzeko, botere publikoek funtsezko eginkizuna bete behar dute, eta, horregatik, **3.13 artikuluan**, honako hau adierazten da: «EAEko botere publikoek, zeharka eta ekintza espezifikoen bidez, berdintasunaren aldeko eta indarkeria matxistaren aurkako gizonen kontzientziazioa, erantzukizuna, parte-hartzea eta inplikazioa sustatu behar dituzte, bai eta berdinzaleak ez diren maskulinitateak auzitan jartzea eta desagerraraztea ere. Hori guztia, emakumeak ahalduntzeko lehentasunezko lana indartzeko eta osatzeko, eta pertsona guztien giza garapenerako eta justizia soziala eta berdintasuna lortzeko bide gisa».

## 14. Parte-hartzea

Legitimitate demokratikoa ez da soilik oinarritzen herritarren ordezkaritzako demokrazian, hauteskunde-sufragio aktiboan edo hauteskunde batzuetan botoa ematean; aitzitik, demokrazia partizipatiboa ere behar da, herritarrek eta beraiek osatzen dituzten taldeek bizitza demokratikoan dagokien egokizuna bete dezaten, hauteskundeetan parte hartzeaz harago.

Izan ere, aniztasunarekin inklusiboagoak eta berdinzaleagoak diren gizarteak lortzeko, ordezkaritzako demokrazia ez da nahikoa, genero-berdintasunaren efikazia eta efizientzia ber-

ISBN: 978-84-7777-732-8

matu nahi bada genero-berdintasunerako politika publikoen diseinuan, kudeaketan eta garapenean. Horregatik, parte hartzeko guneak aitortu behar zaizkie interes antolatuak dituzten erakunde feministei, baina baita antolatu gabeko herritar feministei ere. Parte-hartze gune horietan, eztabaidak, deliberazioak eta erabakiak hartzeko prozesuetan eragiteko aukerak benetakoak izango dira, eta ekarpena egiteko gaitasuna izango dute, eta, horrenbestez, emakumeen eta gizonen berdintasunaren agenda politikoan eragiteko.

Hala ere, parte hartzeko mekanismoetako sarbidean eta jardunean desberdinkeria sistemikoak daudela aitortzea ere garrantzitsua da. Hori dela eta, sare eta elkarte feministen eta herritarren sarbidean eta baliabideetan, parte-hartzean eta interakzioan dauden egiturazko diferentziak kontuan hartu eta ezabatu egin behar dira, berdintasun-politiketan berdintasunez parte hartzeko aukera bermatzeko.

Parte-hartze ireki, benetako eta inklusiboaren konbinazio hori Berdintasunerako Legearen Testu Bateratuaren **3.14 artikuluan** jasota dago: «EAEko botere publikoek, politika publikoak garatzerakoan, talde feministen eta emakume taldeen, eragile sozialen eta, oro har, herritar guztien partaidetza eta elkarrizketa bultzatu behar dute; hala, beste partaidetza-eredu bat faboratuko da, demokratikoagoa, taldeen ekarpenei legezkotasun handiagoa emango diena eta haien ekarpenek benetako eragina izatea erraztuko duena. Horretarako, parte hartzeko gune eta bitarteko egokiak sortuko edo egokituko dira, irisgarritasun unibertsala bermatuko dutenak».

## 15. Berrikuntza, gardentasuna eta kontu-ematea

Gardentasuna eta kontu-ematea legitimitate demokratikoaren oinarrizko bi zutabe dira. Herritarrek konfiantza izan behar dute beren ordezkari politikoengan eta administrazioko funtzionario eta lan-kontratudun langileengan. Horretarako, administrazio publikoen eta gobernuen jarduera guztiak herritarren eskueran egon behar dira, informazioa modu argi, egiazko eta eskuragarrian ematen dela bermatuta.

Zutabe horiek **gobernu onaren** eta **administrazio onaren** berme dira. Azken hori eskubidetzat hartzen da Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutunaren 41.1 artikuluan. Gobernu ona eta administrazio ona, eta, horretaz gainera, irekiak izan behar dira, herritarrek politika publikoetan duten zuzeneko parte-hartzearekin bat etorriz. Horretarako, Eusko Jaurlaritzaren Gobernantza eta Berrikuntza Publikoko Plan Estrategikoan (PEGIP 2020) ezartzen den bezala, erabakitze- eta inplementazio-prozesuak behar dira. Prozesu horiek jarduera horizontalak eta lankidetzakoak egitea dute bereizgarri, eta horien helburua da balio publikoa sortzea, besteak beste gardentasun-printzipioa betez (informazio publiko zehatza eta irisgarria eskuragarri jartzea), zeina funtsezkoa baita herritar antolatuek eta antolatu gabeek kudeaketa publikoaren efikazia eta efizientzia ebaluatzeko (Planeko 8. eta 9. orrialdeak).

Gainera, **gardentasunean eta kontu-ematean islatuta geratu behar dira** emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan lortutako emaitzak eta **genero-ikuspegia eta ikuspegi intersekzionala EAEko botere publikoen antolamendu, funtzionamendu eta politiketan txertatu izana**. Islatuta geratu behar dira, halaber, **genero-berdintasunaren kudeaketa publikoaren eremuan ideia eta jardunbide berritzaileak aplikatu izana**, EAEko gizartean berdintasunaren gizarte-balioa legitimatzeko, aipatu helburua lortzeko baliabide publikoak izendatuz eta efizientziaz baliatuz. Horregatik dio honako hau **3.15. artikuluak**: «EAEko botere publikoek berdintasun-politiken berrikuntza eta etengabeko hobekuntza sustatu behar

dute, eta gardentasuna eta herritarrei kontu ematea bermatu, baliabide publikoen bidez emakumeen eta gizonen berdintasunari nola laguntzen zaion azaltzeko».

### 16. Hizkuntza-eskubideak babestea eta euskararen erabilera sustatzea

Euskararen erabilera sustatzeko politiketan genero-ikuspegia txertatzea ezinbestekoa da, hizkuntzak pentsamenduaren eta balioen transmisioan duen funtsezko eginkizuna duelako eta kultura-aniztasuna egituratzeko tresna nagusietako bat delako. Hizkuntza hori Euskal Autonomia Erkidegoan koofiziala izateak esan nahi du euskara erkidegoko kide sentitzearen parte dela. Horregatik, hizkuntza-kontzientziarekin batera, beharrezkoa da genero-ikuspegiaren eta ikuspegi intersekzionalaren ezagutza argia eta hausnartua izatea, kontuan hartuta horrek zer nolako eragina duen gizarte berdinzaleago eta inklusiboago baten eraikuntzan.

Ildo horretan, hau dio **3.16 artikuluak**: «EAEko botere publikoek bermatu behar dute hizkuntza-eskubideak baliatzen direla eta euskararen erabilera sustatzen dela emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan. Horretarako, berdintasun-politikak garatzeko orduan, ziurtatuko dute, beste neurri batzuen artean, interesdunak aukeratutako hizkuntza koofizialean ematen direla zerbitzuak, herritarrentzako prestakuntza-, partaidetza- eta sentsibilizazio-jardueretan hizkuntza-eskubideak bermatzen direla, eta langile eta profesionalentzako jardueretan euskararen erabilera sustatzen dela».

## III. ADMINISTRAZIOAREN ARAUDIAN ETA JARDUERAN BERDINTASUNA SUSTATZEKO NEURRIAK

Emakumeen eta gizonen berdintasunerako eta emakumeen aurkako indarkeria matxistarik gabe bizitzeko Legearen testu bateginaren printzipio orokorretako bat da genero-ikuspegia txertatzea EAEko botereen eta administrazio publikoen jardunean**(3.5 artikulua)**. Legeak honela definitzen du **genero-ikuspegia**: «sistematikoki kontuan izatea emakumeen eta gizonen egoera, baldintza, jomuga eta beharrizan diferenteak, eta, horretarako, desberdinkeriak ezabatzeko eta berdintasuna sustatzeko xedea duten helburu eta jarduera espezifikoak gehitzea politika eta ekintza guztietan, maila guztietan eta horiek planifikatzeko, betearazteko eta ebaluatzeko fase guztietan».

Legearen II. titulua Bizitza publikoaren eta pribatuaren hainbat eremutan genero-ikuspegia txertatzeko neurriei buruzkoa da. Zehazki, **Legearen II. tituluko IV. kapituluan «administrazioaren araudian eta jardueran berdintasuna sustatzeko neurriak»** arautzen dira. Kapitulu horrek **zazpi artikulu** ditu, **19. artikulutik 25. artikulura**: 19. artikuluan, xedapen orokorrak arautzen dira, eta 20. artikulutik 25. artikulura bitartean, haiek gauzatzeko prozesuak eta prozedurak.

**19.1** artikuluak hau ezartzen du:

> «EAEko botere publikoek aktiboki izan behar dute kontuan emakumeen eta gizonen berdintasuna lortzeko helburua arauak eta planak garatu eta aplikatzerakoan, eta planak, programak eta politika publikoak formulatzeko beste tresna batzuk, eta kontratuak, dirulaguntza-programak eta administrazio-egintzak garatu eta aplikatzerakoan».

**19.2** artikuluak honela zehazten du mandatu hori:

ISBN: 978-84-7777-732-8

«Autonomia Erkidegoko erakunde komunek emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloan duten legegintza-eskumena alde batera utzi gabe, lurralde historikoen foru-organoek eta toki-administrazioek gai horren gaineko arau propioak landuko dituzte, lege honetan eta lege hau garatzeko arauetan bilduriko agindu orokorrak lurralde historiko eta udalerri bakoitzaren errealitatera egokituta eta zehaztuta. Hori guztia, emakumeen eta gizonen berdintasunaren arloko betearazpen-eskumenak, erregelamendu-ahalak eta auto-antolatzeko ahalak baliatuz, bai eta emakumeen eta gizonen berdintasunak eragiten dien beste gai sektorial batzuetan dituzten eskumenak ere, gaia zeharkakoa izaki».

Honela laburbil daiteke **20. artikulutik 25. artikulura** bitarteko edukia:

1. Arau-proiektu bat sustatzen duen administrazio-organo orok **generoaren araberako aldez aurreko ebaluazio bat** egin beharko du; horrek esan nahi du aztertu egin beharko dela arau hori aplikatzeak zer ondorio positibo edo negatibo eragin dezakeen, desberdinkeriak ezabatzeko eta emakumeen eta gizonen berdintasuna sustatzeari dagokionez, **20.1 artikuluan** jasotzen den bezala.
2. Generoaren araberako eraginaren ebaluazioa egin ondoren, araua sustatzen duen organoak **neurri zuzentzaileak** hartu behar ditu, antzemandako desberdinkeriak ezabatzeko eta berdintasuna sustatzeko, **20.2 artikuluan** jasotzen den moduan. Berdintasunerako Legearen testu bateginak neurri batzuk ezartzen ditu, administrazioek oro har aplika ditzaketenak, salbuespenezko eta justifikatutako kasuetan izan ezik, eta ezertan eragotzi gabe beste neurri batzuk ezartzea. Hauek dira, zehazki, neurri orokor horiek:

   1. **Hautaketa-prozesuetan eta epaimahaietan (21. artikulua):**

   a) **Enplegu publikoko lanpostuak lortzeko, betetzeko eta mailaz igotzeko hautaketa-prozesuak —barne direla praktikaldiak—** arautzen dituzten arauetan klausula bat **sartzea**, gaikuntzari dagokionez berdintasuna dagoenean **emakumeei lehentasuna emateko**, baldin eta Administrazioko kidego, maila, eskala eta kategoria horietan **emakumeak % 40 baino gutxiago badira (21.1a artikulua).**
   b) Klausula bat **sartzea**, **hautaketa-epaimahaietan emakumeen eta gizonen ordezkaritza orekatua izatea** bermatzeko, guztiek ere trebakuntza, gaitasun eta prestakuntza egokia dutela (**21.1b artikulua**).
   c) **Aurreikuspenak**, hautagaiaren lanbide-esperientzia baloratzeko **merezimendubaremoetan honako hauek ere baloratzeko**: lehenik, hautagaia zenbat denbora egon den **eszedentzia-egoeran**, **senideak zaintzeagatik** edo **genero-indarkeriagatik**; bigarrenik, hautagaiak zenbat denbora eman duen **amatasuna eta aitatasuna** babesteko edo bizitza pertsonala, familia eta lana erantzunkidetasunez kontziliatzeko **lanaldi-murrizketetan** edo baimenetan; eta, hirugarrenik, emakumezko enplegatu publikoek zenbat denbora eman duten genero-indarkeriagatik baimenak baliatzen (**21.1.c artikulua**).
   d) Klausula bat **sartzea** Administrazioak sustatutako edo diruz lagundutako edozein sari mota emateko sortzen diren epaimahaiak erregulatuko dituzten arauetan, eta kultura- edo arte-funtsak eskuratzeko gaitutako antzeko organoak erregulatuko dituzten arauetan, **hautaketa-epaimahaietan emakumeen eta gizonen ordezkaritza orekatua izatea bermatzeko**, guztiek ere trebakuntza, gaitasun eta prestakuntza egokia dutela (21.2 artikulua).
   Ordezkaritza orekatua dagoela ulertuko da lau kide baino gehiago dituzten epaimahaietan edo antzeko organoetan **sexu bakoitzak gutxienez % 40ko ordezkaritza baldin badu.** Gainerako kasuetan, bi sexuak ordezkatuta daudenean (**21.3 artikulua**).

2. **Kontratazio publikoaren** arloan, EAEko botere publikoek genero-ikuspegia txertatuko dute, barne direla emakumeen eta gizonen berdintasunerako klausulak, adjudikazio-irizpideetan eta egikaritze-baldintza berezietan, bereziki kontuan hartuta 3.1 artikuluaren azken apartatuan aipatutako inguruabarrak dituzten emakumeen egoera. (**22.1 artikulua** eta **azken xedapenetako lehenengoa**).
3. EAEko botere publikoek, **sustapen publikoaren administrazio-jardueraren eremuan**, dirulaguntza publikoetan genero-ikuspegia txertatzeaz gainera, arau eta oinarrien artean, berdintasuna sustatzeko eta emakumeen eta gizonen arteko desberdinkeriak ezabatzeko neurriak sartu behar dituzte, balorazio-irizpideen artan eta pertsona fisiko edo juridiko onuradunen betebeharren artean (23.1 artikulua eta azken xedapenetatik lehenengoa).
   Legearen testu bateginaren ondoreetarako, **kontratazio publikoaren eta dirulaguntzen arloko xedapen komuna** da dirulaguntzak eta kontratuak sustatzen dituzten organoek adierazle batzuk ezartzea, aurreko bi artikuluetan aipatutako neurriak zenbateraino betetzen diren eta zenbateraino diren eraginkorrak ebaluatu ahal izateko. Hori gorabehera, EAEko botere publikoek, bakoitzak bere jardun-eremuan, arauak edo jarraibideak onar ditzakete, emakumeen eta gizonen berdintasuna sustatzeko jasotako neurriak benetan betetzeko pauta eta adibideak emateko (**24. artikulua eta azken xedapenetatik lehenengoa**).

**4.** EAEko botere publikoek, beren **plan sektorial eta estrategikoetan**, genero-ikuspegiarekin batera, berdintasuna sustatzeko eta emakumeen eta gizonen arteko desberdinkeriak desagerrarazteko neurriak sartu behar dituzte, bereziki kontuan hartuta 3.1 artikuluaren azken apartatuan aipatutako inguruabarrak dituzten emakumeen egoera. Horretarako, bermatu egin behar dute plan sektorialen eta estrategikoen memorietan edo ebaluazioetan sexuen arabera banakatuta aurkezten dela aurreikusitako ebaluazio-adierazleei eta planean garaturiko neurrien onuradunei buruzko informazioa (**25. artikulua**).

**3. Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundea. 20.6 artikuluak** honako hau zehazten du:

> «Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeak Autonomia Erkidegoko Administrazioaren esparruan prestatzen diren arau-proiektuei buruzko txostena eman behar du, legearen 20. artikuluan xedatzen dena egoki aplikatzen dela egiaztatzeko eta, hala badagokio, horren inguruko hobekuntzak proposatzeko».

**4**. **Legezkotasunari buruzko txostena**. Prozesuaren azken urratsean, gainerako arauekin gertatzen den bezala, Berdintasunerako Legearen testu bateginean xedatutakoa betetzen dela zaintzeko ardura duten organoek arauaren legezkotasunari buruzko txostena egitea izango da.

Salbuespen kasuetan, genero-eraginaren aurretiazko ebaluazioa ez da egin beharko eta, hala badagokio, ez da neurri zuzentzailerik sartu beharko, omisioa justifikatzeko txosten arrazoitu bat —organo eskudunak onartua— aurkeztuta. Esate baterako, honako hauek objektiboki justifikatzen direnean: a)Enplegu publikoko lanpostuak lortzeko, betetzeko eta mailaz igotzeko hautaketa-prozesuetan (barne direla praktikaldiak), beste hautagai batek motibo batzuk izatea —sexuagatiko diskriminatzaileak ez direnak—, neurri hori ez aplikatzea justifikatzen dutenak, hala nola lanpostuak lortzeko eta mailaz igotzeko zailtasun bereziak dituzten beste kolektibo batzuetako kide izatea (21.1a artikulua); b) kontratuaren xedeak ez duela loturarik emakumeen eta gizonen berdintasunarekin, kontratu-prestazioak ez duelako eraginik emakumeen eta gizonen egoeran, eta ezin delako horrelako klausularik sartu eta kontratazio

ISBN: 978-84-7777-732-8

publikoaren arloko oinarrizko araudiarekin bat eginez (22.1 artikulua); c) dirulaguntzak generoan oinarritutako desberdinkeriarik ez dagoen esparru batean eragitea edo, desberdinkeriak egonda ere, dirulaguntzak ez izatea eraginik emakumeen eta gizonen egoeran (23.1 artikulua); eta d) plan sektorial eta estrategikoak genero-ebaluaziorik behar ez izatea (25.1 artikulua).

Administrazio Orokorrean **generoaren araberako eraginaren aurretiazko ebaluazioa** errazteko, Eusko Jaurlaritzaren Gobernu Kontseiluak jarraibide batzuk onartu zituen 2012ko abuztuaren 21ean egindako bilkuran: «Jarraibideak, genero eraginaren aurreko ebaluazioa gauzatzeko eta eta gizonen eta emakumeen arteko desberdinkeriak ekidin eta berdintasuna sustatzeko neurriak hartzeko». Jarraibide horiek 2012ko irailaren 29ko EHAAn argitaratu ziren, ebazpen honetan: 40/2012 Ebazpena, abuztuaren 21ekoa, Jaurlaritzaren Idazkaritzako eta Legebiltzarrarekiko Harremanetarako zuzendariarena. Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrari eta hari lotutako edo haren mendeko organismo eta enteei zuzendutako jarraibideak dira, generoaren araberako eraginaren aurretiazko ebaluazioa eta Berdintasunerako Legearen testu bateginaren 21. artikuluan eta hurrengoetan aurreikusitako gainerako tramiteak egiteko, eta hor jasotzen dira, halaber, zein diren ebaluazio hori egin behar ez duten administrazioko arau edo egintzak.

Foru-administrazioetan ere dekretuak eta foru-arauak onartu dira, bete beharreko jarraibideak errazteko, 19.2 artikuluak adierazten duena kontuan hartuta. Ildo horretan, adierazi behar da Bizkaiko Foru Aldundiak, 2024an, 12/2024 Foru Dekretua, generoaren eraginaren aurretiazko ebaluazioa arautzen duena onartu duela. Ebaluazio hori aurreikusita baitago Emakumeen eta gizonen berdintasunerako eta emakumeen aurkako indarkeria matxistarik gabe bizitzeko Legearen testu bateginean (martxoaren 16ko 1/2023 Legegintza Dekretuak onartua). Gipuzkoan, gai hori berariaz jasotzen da arau honen 27. artikuluan 2/2015 Foru Araua, martxoaren 9koa, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako; eta Arabako Foru Aldundian, 17. artikuluan, arau honetan: 6/2023 Foru Dekretua, Foru Gobernuaren Kontseiluarena, otsailaren 28koa.

Azkenik, toki-eremuan, argitalpen hau daukagu: Generoaren araberako eraginaren aurreko ebaluazioa. Toki-erakundeetan ezartzeko prozesuaren eta ezarpenerako tresnen azalpen-gida (2018).

Berdintasunerako Legearen testu bategina indarrean berriki sartu denez, oraindik ez dago arau horri buruzko ebaluaziorik. Dena den, adierazi beharra dago jarraibide batzuk onartu direla kontratazioan eta dirulaguntzetan genero-ikuspegia txertatzeko, Berdintasunerako Legearen testu bateginaren lehenengo xedapen gehigarrian jasotako xedapena betez; esate baterako, honako hau: 1/2004 Jarraibidea, martxoaren 22koa, EAEko kontratazio publikoan genero-ikuspegia eta emakumeen eta gizonen berdintasunerako klausulak txertatzeari buruzkoa.

Horrekin batera, badira kontuan hartu beharreko beste tresna baliagarri batzuk, genero-ikuspegia politika publikoen prestakuntzan eta aplikazioan txertatzeko; esate baterako, hizkeraren erabilera ez sexistari buruzko gidaliburuak, **19.4 artikuluan** jasotako betebeharra konplitzeko, zeina baita hizkera ez-sexista erabiltzeko betebeharra. «EAEko botere publikoek ez dute hizkera sexista erabiliko, ez zuzenean, ez beste pertsona edo erakunde batzuen bitartez sortzen dituzten dokumentuetan eta euskarrietan».

Zehazki, Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeak tresna hauek argitaratu ditu:

- Propuestas para un uso no sexista del lenguaje (1988) (gaztelaniaz soilik).
- Euskararen erabilera ez sexista (2008).

- Euskarazko genero zuzentzailea, MSWord-eko bertsioa.
- Hezkuntzan erabiltzeko hizkuntza-jarraibideak (2008).
- Guía de lenguaje para el ámbito del deporte (2009) (gaztelaniaz soilik).
- Guía del lenguaje para el ámbito de la salud (gaztelaniaz soilik).
- Guía de lenguaje para el ámbito de la cultura (gaztelaniaz soilik).
- Guía de lenguaje para el ámbito de la empresa y el empleo (2010) (gaztelaniaz soilik).

Gida horiek balio dute ulertzeko pertsona bakoitzak hizkuntzaren bitartez errealitatea izendatzen duela, etiketak jartzen dizkiola, baina interpretatu eta sortu ere egiten duela.

Gure gizarteetako kultura androzentrikoa eta [7] sexista[8] da, eta errealitatea lerratzen du, hizkuntzaren erabileran islatuz. Gure kulturan, gizonei esleitutako gaitasunak eta eginkizunak hartzen dira aintzat, baina ez dira aintzatesten emakumeei esleitutako gaitasun eta eginkizunek duten gizarte-balioa, eta hori hizkuntzaren erabileran islatzen da.

Hizkuntzaren erabilera sexista eginez, emakumeak baztertuta, ikusezin bihurtuta eta minimizatuta geratzen dira. Hizkuntzarekin bi gauza egiten ditugu: batetik, errealitatea islatzen dugu, eta bestetik, finkatu ere bai. Emakumeen gizarte-rolean izandako aldaketa handiak alde batera utzita, transmititzen diren mezuek oraindik ere haien irudi partziala erakusten dute, eta gizonen mende jartzen dituzte emakumeak. Ez dago hizkuntza sexistarik, hizkuntzaren erabilera sexistak baizik; sexismoa pentsamenduan dago. Horregatik, garrantzitsua da errealitateari buruzko begirada aldatzea, eta beharrezkoa eta garrantzitsua da hizkuntza sexismorik gabe erabiltzea eta emakumeak ikusarazi, barne hartu eta aipatuko dituen hizkuntza erabiltzea. Hizkuntzaren erabilera ez-sexista eginez gero, mezuak ez dira nahasgarriak izaten, bi sexuak sartu eta ikusgarri egiten ditugu, emakumeak eta gizonak berdin baloratzen ditugu, eta mundu guztiari ematen diogu hitza.

Hizkuntza politiko-instituzionala genero-ikuspegitik lantzeko betebeharra, beraz, funtsezko estrategia bihurtzen da Berdintasunerako Legearen testu bateginaren 3. artikuluan jasotako printzipio orokor guztiak betetzeko.

[7] Begirada androzentrikoak gizonak erreferentziazko subjektu gisa hartzen ditu; emakumeak, berriz, gizonen mendeko edo azpiko gizaki gisa. Androzentrismoak esan nahi du gizona hartzen dela gauza guztien erdigune eta neurri gisa.

[8] Sexismoa, gizonei eta emakumeei, sexuaren arabera, balio, gaitasun eta rol desberdinak esleitzea da, emakumeek egiten duten guztiari balioa kenduz gizonek egiten dutenarekin alderatuta, hori baita ongi dagoena, «garrantzia duena».

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 7. gaia

- ✓ Administrazio elektronikoa.
- ✓ Herritarrek zerbitzu publikoetarako sarbide elektronikoa izateko modua.
- ✓ Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa: egoitza elektronikoa eta interneteko ataria, identifikazio-sistemak eta sinadura elektronikoa. artxibo elektronikoa. Administrazio-espedientea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 7. gaiaren aurkibidea

1. **Aurrekariak**

2. **Administrazio elektronikoaren oinarrizko arauak eta legeak**

   a. 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena (2015 urriaren 2an argitaratua, 236. zenbakiko BOEn)
   b. 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena
   c. Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoak
   d. Identifikazioa, sinadura elektronikoa eta ordezkaritza
   e. Segurtasuna - Datuen babesa
   f. Segurtasuna - Segurtasun-jarraibide teknikoak

3. **Administrazio elektronikoko terminoen oinarrizko glosarioa**

4. **Herritarrek zerbitzu publikoetarako sarbide elektronikoa izateko modua**

5. **Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa**

   a. Egoitza elektronikoa eta interneteko ataria
   b. Identifikazio-sistemak
   c. Sinadura elektronikoa
   d. Artxibo elektronikoa

6. **Administrazio-espedientea**

## 1. AURREKARIAK

Administrazio elektronikoa administrazio publikoetan informazioaren eta komunikazioaren teknologiak (IKT) erabiltzea da, eta, antolamendu-aldaketekin eta gaitasun berriekin batera, zerbitzu publikoak eta prozesu demokratikoak hobetzea du helburu, politika publikoen aldeko laguntza indartuz.

Administrazio elektronikoaz hitz egiten den guztietan, helburu desberdinak dituzten bi eremutan pentsatu behar da. Batetik, eraldaketa digitalaren bidez prozesuak modernizatzeko erronkan; haren bidez, administrazio efizienteagoa lortu nahi da, herritarren eta enpresen beharretan zentratua, irekiagoa, parte-hartzaileagoa eta gardenagoa.

Bestetik, herritarrei eta enpresei aukera eman nahi zaie Interneten bidez harremanetan jartzeko administrazioarekin, asteko 7 egunetan 24 orduz zerbitzuak eskainiz.

Ikuspegi horretatik abiaturik, honela identifika ditzakegu administrazio elektronikoaren ezaugarriak:

| Administrazioarentzat | Herritarrentzat |
|---|---|
| — Kostuak eta izapidetze-epeak murriztea, eta akats gutxiago egitea, efizientzia eta produktibitatea hobetuz.<br>— Funtzionarioentzako gogobetetasun handiagoa, eta eduki estimulatzaileagoak: lanaren pisu burokratikoa herritarrentzako eta enpresetarako aholkularitza- eta laguntza-jardueretara bideratu daiteke.<br>— Paper gutxiago erabiltzea.<br>— Beste administrazio batzuekin ezarritako harremanak ez ezik administrazioaren irudia ere hobetzea (gardentasuna), bai herritarrekin (EBren arabera, Europako herritarren % 62k onuragarritzat jotzen dituzte zerbitzu elektronikoak), bai sailen eta administrazioen artean. | — Azkartasuna eta erosotasuna erabiltzaileentzat (edozein ordutan):<br>• Ilarak, joan-etorriak eta ordutegiak saihestea.<br>• Informazioa erosoago, errazago eta azkarrago eskuratzea.<br>• Sarbide unibertsala. Kokapen geografikoak eta administrazio-bulegoen hurbiltasunak arazo izateari utzi diote, eta hori bereziki garrantzitsua da Espainiaren tankerako herrialde batean.<br>— Herritarren parte-hartzea sustatzea (postontziak, galdetegiak eta abar), bai eta harreman interaktiboa eta positiboagoa ere.<br>— Informazioaren gizartea bultzatzea: herritarren parte-hartzea eta ikaskuntza sustatzen dira (hobari ekonomikoen bidezko pizgarri gehigarriak).<br>— Prozedurak sinplifikatzea eta administrazioen integrazio gardena (leihatila bakarreko soluzioak). |

Argi dago edozein eremutan administrazio elektronikoa ezartzea ez dela prozesu teknologiko hutsa, hainbat diziplinatako ikuspegia eskatzen baitu. Gainera, zenbait alderdiri eragiten die:

— **Prozesuei**, sinplifikatu egin behar baitira gizarte digitalaren aukerak aprobetxatzeko.
— **Inplikatutako eragileei (funtzionarioak, herritarrak eta enpresak)**, ikuspegi berri bat eskuratu eta gaitasun digitalak lortu behar baitituzte.
— **Teknologiari**, aukerak eskaintzeaz gainera, arriskuak ere eragiten baititu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— **Datuen kudeaketari**, datua ezinbesteko elementu bihurtu baita edozer zerbitzutan.
— **Zibersegurtasunari**, ezinbestekoa baita erabilitako informazioa eta emandako zerbitzuak babesteko.

Iraungita dagoen Administrazio Prozedura Erkidearen 30/1992 Legearen 35. artikuluan (Herritarren eskubideak), legegileek jaso zuten herritarrek eskubidea zutela administrazioak bere esku zituen dokumentuak ez aurkezteko, baita informazio publikorako, artxiboetarako eta erregistroetarako sarbidea izateko ere.

2000. urtetik aurrera, zenbait araudi onetsi dira, eta administrazio elektronikoaren garapenaren oinarri izan dira urte horretatik aurrerako aldian. Honako hauek nabarmendu behar dira:

Datu pertsonalak babesteari dagokionez:

a. Datuen Tratamendu Automatizatua Arautzeko Lege Organikoa, 1992ko urriaren 29an argitaratua, zeina Izaera Pertsonaleko Datuak Babesteari buruzko Lege Organikoak (abenduaren 13ko 15/1999) ordeztu baitzuen; bi lege-testu horiek iraungita geratu ziren 3/2018 Lege Organikoa, abenduaren 5ekoa, Datu Pertsonalak Babestekoa eta Eskubide Digitalak Bermatzekoa, argitaratzean[1].

Zerbitzu elektronikoen arloan:

b. Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzko 11/2007 Legeak hauxe arautzen zuen:

   — Herritarrek zein eskubide dituzten, administrazio publikoekin bitarteko elektronikoen bidez dituzten harremanetan (lehenengo titulua).
   — Administrazio elektronikoaren araubide juridikoa (bigarren titulua).
   — Prozeduren kudeaketa elektronikoa (hirugarren titulua).
   — Administrazio publikoen arteko lankidetza, administrazio elektronikoa bultzatzeko (laugarren titulua)[2].

c. Sinadura elektronikoari buruzko Legeak (abenduaren 19ko 59/2003) hauxe arautzen zuen:

   — Sinadura elektronikoa, haren efikazia juridikoa eta ziurtapen-zerbitzuak ematea.

Arau horiek izan dira esparru, mende honetan administrazio publikoek herritarren artean inpaktu gutxi-askorekin zabalduriko administrazio elektronikoa hedatu ahal izateko.

39/2015 eta 40/2015 legeak indarrean jarri zirenetik, «bezero»ek aldaketa bat sumatu dute administrazio publikoekiko harreman-ereduan.

Eredu-aldaketa horrekin batera, zenbait aldaketa teknologiko ere izan dira, eta horrek eskatu du esparru juridiko osoagoa ezartzea honako alderdi hauetan:

— Administrazio-prozeduran.
— Administrazioen arteko elkarreragingarritasunaren arloan.
— Informazioaren segurtasunaren arloan.

---

[1] Arau hau indargabetu egin zen, 2018ko abenduaren 7tik aurrerako ondorioekin, hargatik eragotzi gabe abenduaren 5eko 3/2018 Lege Organikoaren 14. xedapen gehigarrian eta 4. xedapen iragankorrean aurreikusitakoa, xedapen indargabetzaile bakarrean ezarritakoaren arabera. Erref.: BOE-A-2018-16673.

[2] Arau hau urriaren 1eko 39/2015 Legearen 2.b) xedapen indargabetzaile bakarrak indargabetu zuen, 2016ko urriaren 2tik aurrerako ondorioekin. Erref.: BOE-A-2015-10565.

— Datu pertsonalen babesaren arloan.
— Gardentasunean eta gobernu onean.

Urriaren 1eko 39/2015 eta 40/2015 legeen helburu nagusietako bat prozedura elektronikoaren eta administrazio-prozeduraren arteko erregulazio-bereizketa ezabatzea da (lehengoa, Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzko ekainaren 22ko 11/2007 Legeak arautua; bigarrena, berriz, Herri-administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio-prozedura erkidearen azaroaren 26ko 30/1992 Legeak arautua). Lege berria indarrean jartzen denetik, **administrazio-prozedura bakarra dago, eta elektronikoa baino ez da**.

## 2. ADMINISTRAZIO ELEKTRONIKOAREN OINARRIZKO ARAUAK ETA LEGEAK

### a. 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena (2015 urriaren 2an argitaratua, 236. zenbakiko BOEn)

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak (urriaren 1eko 39/2015) eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legeak (urriaren 1eko 40/2015) agertoki bat konfiguratzen dute, zeinean izapidetze elektronikoak izan behar baitu administrazioen ohiko jardunbidea, hainbat alderdiri dagokionez, hala nola barne-kudeaketan, herritarrekiko harremanetan eta administrazioen artekoetan.

Alde horretatik, hauxe jasotzen du 39/2015 Legeak zioen azalpenean: «Izan ere, paperik gabeko administrazio batek, funtzionamendu erabat elektronikoan oinarriturik, efikazia- eta efizientzia-printzipioak egokiago zerbitzatzeaz gain, kostuak aurrezten dizkie herritar eta enpresei, eta interesdunen bermeak indartu ere egiten ditu, baita gardentasun handiagoa ahalbidetu ere».

Ondorioz, lege horretan zenbait gai ezartzen dira, hala nola administrazio-egintzak idatziz egingo direla bitarteko elektronikoen bidez, eta administrazio-dokumentuak ere idatziz igorriko direla bitarteko elektronikoak baliatuz. Aldiz, 40/2015 Legeak ezartzen du administrazio publikoek bitarteko elektronikoen bidez izango dituztela harremanak beren artean eta beren organoekin.

Bitarteko elektronikoen erabileraren ikuspegitik, bereziki interesgarriak dira 39/2015 Legean jasotako alderdi hauek:

— Administrazio publikoekin izaniko harremanetan pertsonek dituzten eskubideei buruzko aurreikuspenak:
  - Interesduna administrazio-prozeduran, administrazio publikoekin harreman elektronikoa izateko eskubidea eta betebeharra.
  - Interesdunei bitarteko elektronikoak erabiltzen laguntzea.
— Ordezkaritza eta ahalordetzeen erregistro elektronikoak.
— Erregistroak.
— Prozeduran interesdun direnak identifikatzeko sistemak.
— Administrazio publikoek onartzen dituzten sinadura elektronikoko sistemak.
— Administrazio-prozeduran identifikatzeko eta sinatzeko bitartekoak erabiltzea.
— Administrazio-egintzen forma.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Hasteko eskaerei, pertsonak agertzeari, ebazteko betebeharrari eta epeak zenbatzeari buruzko auziak.
— Jakinarazpenak bitarteko elektronikoz egitea.
— Dokumentuak eta haien kopiak ematea.
— Interesdunek aurkeztutako dokumentuak.
— Espediente elektronikoa.
— Artxibo elektronikoa.

Hurrengo koadroan, identifikatuko dugu 39/2015 Legearen zer artikuluk duten zuzeneko eragina administrazio elektronikoan.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Eskubideak | **13.** Pertsonen eskubideak<br>**53.** Interesdunaren eskubideak<br>**14.** Harreman elektronikoa izateko eskubidea eta betebeharra<br>**12.** Bitarteko elektronikoak erabiltzen laguntzea | Izapidetzea | **36.** Forma (administrazio-egintzena)<br>**66.** Hasteko eskaerak<br>**19.** Pertsonen ageraldia<br>**21.** Ebazteko betebeharra<br>**30.** Epeen zenbaketa<br>**41, 42 eta 43.** Jakinarazpenak<br>**98.** Betearazi beharra |
| Identifikazioa eta e-sinadura | **9.** Interesdun direnak identifikatzeko sistemak<br>**10.** Administrazio publikoek onartutako sinadura-sistemak<br>**11.** Identifikatzeko eta sinatzeko bitartekoak erabiltzea | Dokumentuak | **26.** Administrazio publikoek dokumentuak ematea<br>**27.** Administrazio publikoek egindako kopien baliozkotasuna eta efikazia<br>**28.** Interesdunek ekarritako dokumentuak<br>**70.** Administrazio-espedientea<br>**17.** Dokumentuak artxibatzea |
| Ordezkaritza | **5.** Ordezkaritza<br>**6.** Ahalordetzeen erregistro elektronikoak | Bestelako xedapenak | |
| Erregistroak | **16.** Erregistroak | | |

*39/2015 Legea, IKTetan eragina duten alderdien panoramika.*

Lege honen aplikazio-esparrua SEKTORE PUBLIKO osoa da. Hauexek, hain justu:

a) Estatuaren Administrazio Orokorra.
b) Autonomia-erkidegoetako administrazioak.
c) Toki-administrazioa osatzen duten erakundeak.
d) Sektore publiko instituzionala.

### b. 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena

Lege honek ezartzen eta arautzen ditu administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarriak, administrazio publikoen erantzukizun-sistemaren eta zehatzeko ahalaren printzipioak eta horrez gain Estatuaren Administrazio Orokorraren eta administrazio horren sektore publiko instituzionalaren antolaketa eta funtzionamendua, Administrazio Orokorraren jarduerak egiteko.

Bitarteko elektronikoen erabileraren ikuspegitik, bereziki interesgarriak dira 40/2015 Legean jasotako alderdi hauek:

— Kide anitzeko organoak.
— Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa:

- Egoitza elektronikoa.
- Interneteko ataria.
- Administrazio publikoak identifikatzeko sistemak.
- Administrazio-jarduketa automatizatua.
- Administrazio-jarduketa automatizaturako sinadura-sistemak.
- Administrazio publikoetako langileen sinadura elektronikoa.
- Sinadura elektronikoaren segurtatzea eta elkarreragingarritasuna.
- Dokumentuak elektronikoki artxibatzea.
- Zerbitzu erkideak modu partekatuan kudeatzea (informazio- eta komunikazio-sistemak).
- Elkarlanerako teknikak (informazioa ematea, administrazio-informaziorako sistema integratuak).
- Komunikazio-ingurune itxietan datuak trukatzea.
- Administrazio publikoen arteko datu-transmisioak.
- Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala eta Segurtasunaren Eskema Nazionala, administrazioaren jabetzako sistemak eta aplikazioak berrerabiltzea eta administrazioen arteko teknologia-transferentzia.

Hurrengo koadroan, identifikatuko dugu 40/2015 Legearen zer artikuluk duten zuzeneko eragina administrazio publiko bakoitzaren administrazio elektronikoan.

| | |
|---|---|
| Printzipioak<br>Kide anitzeko organoak | **3.** Printzipio orokorrak<br>**17.** Deialdiak eta bilkurak<br>**18.** Aktak |
| Funtzionamendu elektronikoa | **38.** Egoitza elektronikoa<br>**39.** Interneteko ataria<br>**40.** Administrazio publikoak identifikatzeko sistemak<br>**41.** Administrazio-jarduketa automatizatua<br>**42.** Administrazio-jarduketa automatizaturiko sinadura-sistemak<br>**43.** Administrazio publikoetako langileen sinadura elektronikoa<br>**45.** Sinadura elektronikoaren segurtatzea eta elkarreragingarritasuna<br>**46.** Dokumentuak elektronikoki artxibatzea |
| Zerbitzuak eta Elkarlana | **95.** Zerbitzu erkideen kudeaketa partekatua<br>**142.** Elkarlanerako teknikak |
| Datuak trukatzea eta transmisioa | **44.** Datuak elektronikokoi trukatzea komunikazio-ingurune itxietan<br>**155.** Administrazio publikoen arteko datu-transmisioak |
| Elkarreragingarritasuna eta Segurtasuna | **156.** Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala eta Segurtasunaren Eskema Nazionala |
| Berrerabiltzea eta gardentasuna | **157.** Sistemak eta aplikazioak berrerabiltzea<br>**158.** Administrazioen arteko teknologia-transferentzia |

*40/2015 Legea, IKTetan eragina duten alderdien panoramika.*

ISBN: 978-84-7777-732-8

Laburbilduz, bi legeek ezarritako **betebehar berriak** honako puntu hauetan jaso daitezke:

1. Legeak behartzen dituenekin eta hala nahiago duten pertsona fisikoekin harreman elektronikoa bermatzeko behar diren tresnak eta baliabideak edukitzea 2016ko urriaren 2a baino lehen.
2. Espedienteak elektronikoki izapidetzea.
3. Elektronikoki artxibatzea.
4. Informaziorako eta gardentasunerako eskubidea bermatzea.
5. Barne-funtzionamendu elektronikoa bermatzea.
6. Beste administrazioekin koordinatuta eta elkarreragingarritasunez lan egitea.

### c. Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoak

Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala: 4/2010 Errege Dekretua, urtarrilaren 8koa, administrazio elektronikoaren esparruan Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala (EEN) arautzen duena. Administrazio publikoek nahitaez bete beharreko Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoak ezartzen ditu, zeinek administrazio publikoen eta herritarren arteko elkarreragingarritasunaren alderdi zehatzak garatzen baitituzte.

Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala urriaren 1eko 40/2015 Legearen 156. artikuluan ezartzen da; artikulu horrek ekainaren 22ko 11/2007 Legearen 42. artikulua ordezten du.

Hauek dira Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalaren helburuak:

— Elkarreragingarritasunerako beharrezko diren baldintzak sortzea
— Elementu erkideak ematea
— Hizkuntza erkidea ematea
— Segurtasun-politiken ezarpena erraztea

Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalak administrazio publikoen joko-esparrua definitzen du, elkarreragingarritasunari dagokionez, administrazioen artean, arauen eta haien aplikazio-giden bidez, bai eta beste laguntza-dokumentu batzuen bidez ere, ulerturik elkarreragingarritasuna hiru dimentsio hauen multzoa dela:

— **Antolaketa-elkarreragingarritasuna**: Elkarreragingarritasunaren dimentsio honek hauxe adierazten du: erakundeek —eta, orobat, erakunde horiek beren helburuak betetzeko baliatzen dituzten prozesuek— elkarlanean aritzeko daukaten gaitasuna, beren zerbitzuen gainean hitzartutako helburuak lortzeko.
— **Elkarreragingarritasun semantikoa:** Elkarreragingarritasunaren dimentsio honek hauxe adierazten du: trukatutako informazioa interpretagarria izan daitekeela, automatikoki eta berriro erabiltzeko moduan, hura sortzeko erabili ez ziren aplikazioen bitartez.
— **Elkarreragingarritasun teknikoa**: Elkarreragingarritasunaren dimentsio honek hauxe adierazten du: bolada teknologiko desberdinetako elementuen interakzioa; dimentsio hau euskarri elektronikoan dagoen informazioa kontserbatzean nabarmentzen da, batez ere.

### d. Identifikazioa, sinadura elektronikoa eta ordezkaritza

Honako lege-testu hauetan daude arauturik kontzeptuok:

— 59/2013 Legea, abenduaren 19koa, Sinadura Elektronikoari buruzkoa. Lege horrek sinadura elektronikoa, haren efikazia juridikoa eta ziurtapen-zerbitzuen eskaintza arautzen

ditu. Esparru juridikoa indartzeko promulgatu zen, eta 14/1999 Errege Lege Dekretuan ageri ez ziren berrikuntza batzuk jaso ziren testuan, ziurtapen-zerbitzuen merkatua dinamizatzen laguntzeko, aurretik finkatutako terminologia orraztuz eta testua sinplifikatuz, errazago uler zedin.

— 4/2015 Lege Organikoa, martxoaren 30ekoa, Herritarren Segurtasuna Babestekoa (zehazki, 8. artikulua, Espainiako herritarren nortasuna egiaztatzeari buruzkoa). Nortasun Agiri Nazionalak titularraren identifikazio elektronikoa ahalbidetzen die jarduteko gaitasun osoa duten espainiar adindunei eta adingabe emantzipatuei, bai eta agirien sinadura elektronikoa ere.
— 1553/2005 Errege Dekretua, abenduaren 23koa, zeinaren bidez arautzen baita nola eman Nortasun Agiri Nazionala eta agiri horren sinadura elektronikoko ziurtagiriak.
— PRE/1838/2014 Agindua, urriaren 8koa, Ministro Kontseiluaren 2014ko irailaren 19ko Erabakia argitaratzen duena, zeinaren bidez Cl@ve onesten baita, Estatuko Administrazio Sektore Publikoko plataforma komuna, hitzartutako gakoak baliatuz identifikatu, autentifikatu eta elektronikoki sinatu ahal izateko.
— Ebazpena, 2017ko uztailaren 14koa, Administrazio Digitalaren Idazkaritza Nagusiarena, sinadura elektroniko ez-kriptografikoa erabiltzeko baldintzak ezartzen dituena interesdunek Estatuaren Administrazio Orokorraren administrazio-organoekin eta haren organismo publikoekin dituzten harremanetarako.
— HAP/7/2014 Agindua, urtarrilaren 8koa, Estatuko Administrazio Orokorraren eta hari lotutako edo haren mendeko organismo publikoen esparruan herritarrak identifikatu eta haien nortasuna egiaztatzeko gaitasuna eman zaien funtzionarioen erregistroa arautzen duena.
— HAP/1637/2012 Agindua, uztailaren 5ekoa, Ahalordetzeen Erregistro Elektronikoa arautzen duena. Erregistro hori 1671/2009 Errege Dekretuaren 15. artikuluan arautzen da, interesdunek hirugarrenei ematen dizkieten ordezkaritzak jaso eta kudeatzeko, hirugarren horiek beren izenean elektronikoki jardun ahal izan dezaten Estatuaren Administrazio Orokorrean edo hari lotutako edo haren mendeko erakunde publikoetan.

### e. Segurtasuna - Datuen babesa

Datu pertsonalen babesa honako lege-testu hauetan dago arauturik:

— 3/2018 Lege Organikoa, abenduaren 5ekoa, Datu Pertsonalak Babestekoa eta Eskubide Digitalak Bermatzekoa. Horrekin loturik, garrantzitsua da lehenengo xedapen gehigarria nabarmentzea, zeinak zehazten baitu administrazio publikoak beharturik daudela erakundean ezarri behar diren segurtasun-neurriak hartzera, datu pertsonalak galtzea, aldatzea edo baimenik gabe eskuratzea saihesteko, Segurtasunaren Eskema Nazionalean definitutako arriskua zehazteko irizpideak egokituz.
— Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2016/679 (EB) Erregelamendua, 2016ko apirilaren 27koa, datu pertsonalen tratamenduari dagokionez pertsona fisikoen babesari eta datu horien zirkulazio askeari buruzkoa. Nahitaezkoak dira aurreikusten dituen elementu guztiak, eta zuzenean aplika daiteke estatu kide bakoitzean 2018ko maiatzaren 25etik aurrera, 99. artikuluan ezarritakoaren arabera.

### f. Segurtasuna - Segurtasun-jarraibide teknikoak

Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legeak (urriaren 1eko 40/2015) administrazioek bitarteko elektronikoen bidez dituzten harremanen printzipio orokorrak jorratzen ditu 3. artiku-

ISBN: 978-84-7777-732-8

luan. Halaber, 156. artikuluan jasotzen du Segurtasunaren Eskema Nazionalaren xedea dela, lege honen esparruan, bitarteko elektronikoen erabilerari dagokionez segurtasun-arloko politika ezartzea, eta landutako informazioaren segurtasuna bermatzen duten oinarrizko printzipioek eta gutxieneko betekizunek eratzen dutela eskema hori.

Segurtasunaren Eskema Nazionalak helburu hauek ditu:

— Bitarteko elektronikoen erabileran beharrezkoak diren segurtasun-baldintzak sortzea, sistemen, datuen, komunikazioen eta zerbitzu elektronikoen segurtasuna bermatzeko neurrien bidez
— Segurtasunaren etengabeko kudeaketa sustatzea
— Prebentzioa, detekzioa eta zuzenketa sustatzea, zibermehatxuen eta zibererasoen kasuan erresilientzia hobea izateko
— Segurtasun-tratamendu homogeneoa bultzatzea, lankidetza sustatzeko zerbitzu publiko digitalak zenbait erakunderen artean egiten direnean
— Jardunbide egokien eredu izatea

## 3. ADMINISTRAZIO ELEKTRONIKOKO TERMINOEN OINARRIZKO GLOSARIOA

a. **Ziurtagiri elektronikoa:** Ziurtapen-zerbitzuen emaile batek elektronikoki sinaturiko dokumentua; sinadura egiaztatzeko datu batzuen eta sinatzaile baten arteko lotura egiten du, eta sinatzaile horren nortasuna berresten. Ziurtagiri bakoitza serie-zenbaki bakar batek identifikatzen du, eta ziurtagirian jasotako indarraldia izaten du.
b. **Identifikazio elektronikoa**: Pertsona baten identifikazio-datuak formatu elektronikoan erabiltzeko prozesua; datu horiek pertsona fisiko edo juridiko bakarra ordezkatzen dute, edo pertsona juridiko bat ordezkatzen duen pertsona fisiko bakarra, bestela.
c. **Identifikazioaren eta sinaduraren arteko aldea.** Identifikazioa interesdunaren nortasuna eta sinadura elektronikoa egiaztatzeko eskatzen da, interesdunaren borondatea eta adostasuna egiaztatu behar direnean.
d. **Sinadura elektronikoa**: Datu multzo bat da; datuok elektronikoak dira formaz, beste datu elektroniko batzuetara erantsita edo funtzionalki haiekin lotuta daude, eta sinatzen den dokumentuaren egilea edo egileak formalki identifikatzeko erabiltzen dira. Hiru eratako sinadura elektronikoak daude: sinadura elektroniko sinplea, aurreratua eta aitortua.
e. **Sinadura elektroniko sinplea:** Datu elektronikoen multzoa, beste datu batzuei erantsiak.
f. **Sinadura elektroniko aurreratua:** Sinatzailea identifikatzeko bidea ematen duen eta sinatutako datuetan gerora egin den edozein aldaketa antzemateko bidea ematen duen sinadura elektronikoa; sinatzaile bakarrarekin eta hari dagozkion datuekin lotuta dago, eta sinatzaileak berak bakarrik kontrola ditzakeen bitartekoekin sortutakoa da.
g. **Ziurtapen-agintaritza:** Sinadura elektronikoan erabiltzen diren ziurtagiri elektronikoak emateko eta errebokatzeko ardura duen konfiantzazko entitatea. Ziurtapen-agintaritzak, bere kabuz edo erregistro-agintaritza baten esku-hartzearen bidez, ziurtagiri baten eskatzailea nor den egiaztatuko du ziurtagiri hori eman aurretik, edo, errebokaturiko gisa emaniko ziurtagirien kasuan, bertan behera utziko du ziurtagirion errebokatzea nortasuna egiaztatu ondoren.
h. **EKS (egiaztapen-kode segurua):** Paperezko dokumentuetan administrazio batek automatikoki sortutako kode alfanumerikoa, hirugarrenek haien baliozkotasuna egoitza elektronikoaren bidez egiaztatzeko aukera ematen duena.

i. **Dokumentu elektronikoa:** Edozein eratako informazio elektronikoa; euskarri elektronikoan artxibatuta egoten da, formatu jakin batean, eta identifikatu egin daiteke eta tratamendu berezitua izan dezake.

j. **Administrazio-espedientea:** Administrazio-ebazpen baten aurrekari eta oinarri diren dokumentuen eta egintzen multzo ordenatua, bai eta ebazpen hori betearazteko eginbideak ere. Espedienteak formatu elektronikoa izan behar du, eta haren osagai izan behar duten dokumentu, froga, irizpen, txosten, erabaki, jakinarazpen eta gainerako eginbideak ordenaturik batuz osatu behar da; halaber, barnean dituen dokumentu guztien aurkibide zenbakitu batekin joan behar du bidaltzen denean.

k. **Irudi elektronikoa**: Dokumentu bati digitalizazio-prozesu bat aplikatzearen emaitza.

l. **Kopia elektroniko autentikoa**: Dokumentu elektroniko hau jatorrizko dokumentu batean oinarrituta sortzen da; horretarako erabiltzen den prozedura bat dator, alde batetik, kopia autentikoak egiteko eta dokumentu elektronikoen arteko bihurketarako prozeduren Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoarekin, eta bestetik, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko Legearen (urriaren 1eko 39/2015) 27. artikuluarekin. Funtzionario gaitu baten bitartez egin daiteke (kasu horretan, funtzionarioak sinatuko du kopia elektronikoki), edo administrazio-jarduketa automatizatuaren bidez (kasu horretan, zigilu elektroniko bat erabiliko da kopia sinatzeko). Jatorrizko dokumentuaren baliozkotasun eta efikazia berberak dauzka.

m. **Paper-kopia autentikoa:** Dokumentu elektroniko baten paper-kopia autentikoa paperean eginiko inprimatze bat da, eta elektronikoki sorturiko kode bat edo beste egiaztatze-sistema bat izaten du, aukera emango duena kopiaren autentikotasuna egiaztatzeko, kopia egin duen organo edo organismo publikoaren artxibo elektronikoetan sartuz. Hedaduraz, inprimatzen den fitxategia ere halakotzat har daiteke, baldin eta haren eduki ikusgarriak kode edo egiaztapen-sistema hori badu.

n. **Denbora-zigilua:** Formatu elektronikoko datuak, formatu elektronikoko beste datu batzuk une jakin batekin lotzen dituztenak, eta azken datu horiek une horretan bazeudelako froga aurkezten dutenak.

o. **Zigilu elektronikoa:** Formatu elektronikoko datuak, formatu elektronikoko beste datu batzuei erantsiak edo horiekin logikoki lotuak, azken horien jatorria eta osotasuna bermatzeko. Konfiantzazko zerbitzu-emaile batek emandako zigilu elektronikoko ziurtagiri batean oinarritzen da, eta sinadura elektronikoari buruzko legeriak eskatzen dituen baldintzak betetzen ditu.

p. **Metadatua:** Beste datu batzuk definitzen eta deskribatzen dituzten datuak; dokumentuak identifikatzeko, autentifikatzeko eta testuinguruan kokatzeko balio dute.

q. **Aurkibide elektronikoa**: Espediente baten aurkibide elektronikoak une jakin batean espedientearekin lotuta dauden dokumentu elektronikoen multzoa jasotzen du, baita, hala badagokio, karpetetan edo espedienteetan duten kokapena ere. Espediente elektronikoaren osotasuna bermatzen du, eta beharrezkoa den guztietan berreskuratzeko aukera eman behar du.

Aurkibide autentifikatuaren bidez zenbakitzen dira espediente elektroniko baten folioak, arau baten arabera igortzeko. Aurkibidea autentifikatzeak bermatzen du espediente elektronikoaren osotasuna eta aldaezintasuna, sinatzen den unetik aurrera.

r. **Jakinarazpen elektronikoa**: Egoitza elektronikoan ondorio juridikoak dituen administrazio-komunikazio bat argitaratzea da, hala nola erantzuteko, dokumentazioa aurkezteko edo alegazioak edo errekurtsoak aurkezteko epeak hasteari buruzkoa.

s. **Egoitza elektronikoa**: Helbide elektroniko bat da, herritarrek telekomunikazio-sareen bitartez balia dezaketena. Haren titulartasuna administrazio publiko bati dagokio, edo

ISBN: 978-84-7777-732-8

organismo publiko edo zuzenbide publikoko entitate bati edo batzuei, beren eskumenak baliatzean.

t. **Herritarren zorroa**: Administrazio publikoek garatutako plataforma teknologikoa, administrazio publiko horretako zerbitzuei eta prozedurei buruz herritarrek duten informazio partikularra kontsultatzeko eta kudeatzeko balio duena.
u. **Segurtasunaren Eskema Nazionala:** Urtarrilaren 8ko 3/2010 Errege Dekretuak arautzen du, eta tresna horren helburua da bitarteko elektronikoak erabiltzeko segurtasun-politika ezartzea Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen esparruan (urriaren 1eko 40/2015). Landutako informazioaren segurtasuna behar bezala bermatzen duten oinarrizko printzipioek eta gutxieneko baldintzek osatzen dute.
v. **Elkarreragingarritasuna:** Informazio-sistemek eta, ondorioz, horietan oinarritzen diren prozedurek daukaten gaitasuna datuak partekatzeko eta beren artean informazioa eta ezagutza trukatzeko. Beharrezkoa da lankidetzarako, garapenerako, integraziorako eta administrazio publikoek zerbitzuak emateko.
w. **Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala:** Urtarrilaren 8ko 4/2010 Errege Dekretuak arautzen du, eta administrazio publikoek beren eskumenak baliatzean kudeatzen dituzten datuen, informazioen eta zerbitzuen elkarreragingarritasun-maila egokia ziurtatzeko kontuan hartu beharreko informazioaren, formatuen eta aplikazioen elkarreragingarritasunerako, normalizaziorako eta kontserbaziorako irizpideak eta gomendioak jasotzen ditu, bai eta hautu teknologikoa dela-eta herritarrak diskriminatzea saihesteko irizpideak eta gomendioak ere.
x. **Elkarreragingarritasun-nodoa**: Organismo bat da, zenbait administrazio publikori informazio-sistemen interkonexio teknikoko zerbitzuak, interkonexio juridikoko zerbitzuak eta antolaketari dagozkion interkonexio-zerbitzuak ematen dizkiena, haiek ezarritako baldintzetan.
y. **Sinadura-karpeta elektronikoa**: Erreminta informatiko honek zenbait informazio-sistema independentetako dokumentuen ziurtagiri elektronikoan oinarritutako sinadura elektronikoa jartzen du langileen esku, eta, hala, administrazio-jarduera arintzea eragiten du. Erreminta honen bidez sortutako dokumentu baten sinadura elektronikoak egiaztapen-kode seguru bat izaten du, zainak egiaztapen-erreminta zentralizatuan dokumentuaren paper-kopia baten osotasuna eta autentikotasuna egiaztatzeko aukera ematen baitu.
z. **Jakinarazpen elektronikoa**: Egoitza elektronikoan ondorio juridikoak dituen administrazio-komunikazio bat argitaratzea da, hala nola erantzuteko, dokumentazioa aurkezteko edo alegazioak edo errekurtsoak aurkezteko epeak hasteari buruzkoa.

## 4. HERRITARREK ZERBITZU PUBLIKOETARAKO SARBIDE ELEKTRONIKOA IZATEKO MODUA

Informazioaren eta komunikazioaren teknologien garapenak ere eragin sakona izan du administrazioak herritarrekin eta enpresekin dituen harremanen forman eta edukian. Gaur egungo ingurumarian, izapidetze elektronikoa ezin da izan oraindik prozedurak kudeatzeko modu berezi bat; administrazioek jarduteko duten ohiko modua izan behar du. Izan ere, paperik gabeko administrazio batek, funtzionamendu erabat elektronikoan oinarriturik, efikazia- eta efizientzia-printzipioak egokiago betetzeaz gain, kostuak aurrezten dizkie herritar eta enpresei, eta interesdunen bermeak indartu ere egiten ditu. Hain zuzen ere, dokumentazioa eta jarduketak artxibo elektroniko batean izateak erraztu egiten du gardentasunerako betebeharra konplitzea, aukera ematen baitu interesdunei unean uneko informazio bizkorra eta eguneratua eskaintzeko.

Egoera horren aurrean, legeak argi eta garbi zehazten du nork duen izapideak elektronikoki egiteko betebeharra, baina jakitun da badagoela biztanleria-segmentu bat izapidetze elektronikorako laguntza behar duena. Hori horrela, funtzionario gaituen erregistroaren kontzeptua sortzen da, barnean hartuta administrazio bakoitzeko funtzionarioak —batez ere aurrez aurreko arretako zerbitzuetako agenteak—; haiek hasiko dute izapidea, izapidetze elektronikorako behar adina bitarteko edo ezagutza ez dituzten herritarren ordezkari gisa.

Taula honetan, kolektibo batzuen eta besteen eta administrazioaren artean definitutako harreman-modua adierazten da, araudiak zehazturiko moduan.

| Kolektibo mota | Izapide mota | Erreferentzia |
|---|---|---|
| Pertsona fisikoak | Elektronikoa/aurrez aurrekoa | 14. artikulua. |
| Pertsona juridikoak | Elektronikoa | 14. artikulua. |
| Nortasun juridikorik gabeko entitateak | Elektronikoa | 14. artikulua. |
| Profesionalak | Elektronikoa | 14. artikulua. |
| Notarioak eta erregistratzaileak | Elektronikoa | 14. artikulua. |
| Ordezkariak | Ordezkatuen arabera | 14. artikulua. |
| Administrazio publikoetako enplegatuak | Elektronikoa | 14. artikulua. |

*Taula:* Izapide mota

Eskubidea eta betebeharra 39/2015 Legearen 14. artikuluan daude jasota. «Administrazio publikoekin harreman elektronikoa izateko eskubidea eta betebeharra». Hau da:

1) Pertsona fisikoek noiznahi erabaki dezakete beren eskubideak eta betebeharrak baliatzeko administrazio publikoekin komunikatzean bitarteko elektronikoak erabili edo ez, non eta ez dauden behartuak administrazio publikoekiko harremana bitarteko elektronikoen bidez izatera. Administrazio publikoekin komunikatzeko aukeratu duen bidea noiznahi aldatu ahal izango du norberak.
2) Kasu guztietan ere, honako hauek egongo dira beharturik, gutxienez, administrazio publikoekiko harremana bitarteko elektronikoz izatera administrazio-prozedura baten edozein izapidetarako:

    a. Pertsona juridikoak.
    b. Nortasun juridikorik gabeko entitateak.
    c. Diharduten lanbidean jarduteko elkargo bateko kide izan behar dutenak, lanbide-jarduera hori dela-eta administrazio publikoekin egin behar dituzten izapide eta jarduketetarako Kolektibo horretakotzat joko dira beti notarioak, jabetzaren erregistratzaileak eta merkataritza-erregistratzaileak.
    d. Administrazioarekiko harremana elektronikoki izatera behartuta dagoen interesdun baten ordezkari direnak.
    e. Administrazio publikoetako enplegatuak, enplegatu publiko izateagatik administraziookin egiten dituzten izapide eta jarduketetarako, administrazio bakoitzak erregelamenduz zehazten duen eran.

3) Erregelamenduz, administrazioek haiekin harremana nahitaez bitarteko elektronikoz izan beharra ezarri ahal izango dute zenbait prozeduratarako eta pertsona fisikoen multzo batzuentzat, haien ahalmen ekonomikoagatik, ahalmen teknikoagatik, dedikazio

ISBN: 978-84-7777-732-8

profesionalagatik edo bestelako arrazoiengatik egiaztaturik badago behar diren bitarteko elektronikoetarako sarbidea eta modua badutela.

13. artikuluak (Pertsonen eskubideak administrazio publikoekin harremanak dituztenean) administrazio publikoekiko harremanak elektronikoki izango dituzten pertsonen eskubideak arautzen ditu. Honako hauek jasotzen ditu:

1) Administrazio publikoekin komunikatzea administrazioaren irispide-puntu elektroniko orokor baten bitartez.
2) Bitarteko elektronikoak erabiltzeko laguntza jasotzea administrazio publikoekiko harremanetan.
3) Norberaren autonomia-erkidegoko lurraldean ofizialak diren hizkuntzak erabiltzea, lege honetan eta gainerako ordenamendu juridikoan aurreikusitakoaren arabera.
4) Informazio publikora, artxiboetara eta erregistroetara irispidea izatea, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legean eta gainerako ordenamendu juridikoan aurreikusitakoaren arabera.
5) Errespetuz eta begirunez tratatuak izatea agintarien eta enplegatu publikoen aldetik, erraztasunak emanez beren eskubideez baliatzeko eta betebeharrak betetzeko.
6) Administrazio publikoen eta agintarien erantzukizuna eskatzea, legez hala dagokionean.
7) Lege honetan identifikaziorako eta sinadura elektronikorako aurreikusitako bitartekoak lortzea eta erabiltzea.
8) Datu pertsonalak babestea, eta bereziki administrazio publikoen fitxategi, sistema eta aplikazioetan jasota dauden datuen segurtasuna eta konfidentzialtasuna izatea.
9) Konstituzioak eta legeek aitortzen dizkieten gainerako guztiak.

Bestalde, legegileek bazekiten biztanleria-segmentu batek ez dituela telematikoki izapidetzeko beharrezko diren bitartekoak eta prestakuntza. Kontzeptu hori 12. artikuluan dago jasota (Interesdunei bitarteko elektronikoak erabiltzen laguntzea):

1) Administrazio publikoek bermatu egin beharko diete interesdunei bitarteko elektronikoen bidez izan dezaketela harremana administrazioarekin. Horretarako, haien esku jarriko dituzte beharrezko diren sarbide-kanalak eta kasu bakoitzerako erabakitzen diren sistema eta aplikazioak.
2) Bitarteko elektronikoak erabiltzeko laguntza emango diete administrazio publikoek 14. artikuluko 2. eta 3. apartatuetan sartzen ez diren interesdunei, hala eskatzen badute; batez ere, identifikazioari eta sinadura elektronikoari, eskaerak erregistro elektroniko orokorraren bidez aurkezteari eta kopia autentikoak lortzeari dagokionez.
3) Halaber, interesdun horietakoren batek ez badauzka behar diren bitarteko elektronikoak, funtzionario publiko batek egin dezake, balio osoz, hura administrazio-prozeduran identifikatzeko edo sinadura elektronikoa emateko izapidea, funtzionarioak berak erabil dezakeen sinadura elektronikoko sistemaren bitartez. Kasu horretan, behar den bitarteko elektronikorik ez daukan interesdunak bere burua identifikatu egin beharko du funtzionarioaren aurrean, eta adostasun espresua eman hala jarduteko; hala jasota geratu beharko du desadostasuna edo auzia gertatzen den kasurako.
4) Estatuaren Administrazio Orokorrak, autonomia-erkidegoek eta toki-entitateek eguneraturik edukiko dute erregistro bat, edo beste sistema baliokideren bat, artikulu honetan arautzen den identifikazio edo sinadurarako gaitutako funtzionarioak jasoko dituena. Erregistro edo sistema horiek elkarreragingarritasun osoa izan beharko dute, eta elkarrekiko konexioa gainerako administrazio publikoenekin, aipatutako gaikuntza horien baliozkotasuna egiaztatzeko.

Erregistro edo sistema baliokide horretan agertuko dira, gutxienez, erregistro-gaietan laguntzeko bulegoetan lan egiten duten funtzionarioak.

## 5. SEKTORE PUBLIKOAREN FUNTZIONAMENDU ELEKTRONIKOA

### a. Egoitza elektronikoa eta interneteko ataria

Egoitza elektronikoa eta Interneteko ataria Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen V. kapituluan daude definituta (Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa).

38. artikulua egoitza elektronikoari buruzkoa da:

1) Egoitza elektronikoa helbide elektroniko bat da, zeina herritarrek telekomunikazio-sareen bitartez balia baitezakete. Haren titulartasuna administrazio publiko bati dagokio, edo organismo publiko edo zuzenbide publikoko entitate bati edo batzuei, beren eskumenak baliatzean.
2) Egoitza elektroniko bat ezarriz gero, titularraren erantzukizuna izango da haren bidez irits daitezkeen zerbitzuak eta informazioa osoak, egiazkoak eta eguneratuak izatea.
3) Administrazio publiko bakoitzak zehaztuko ditu egoitza elektronikoek izan behar dituzten baldintzak eta tresnak, printzipio hauek betez: gardentasuna, publikotasuna, erantzukizuna, kalitatea, segurtasuna, eskuragarritasuna, irisgarritasuna, neutraltasuna eta elkarreragingarritasuna. Nolanahi ere, egoitzaren organo titularraren identifikazioa bermatu beharko da, bai eta iradokizunak eta kexak adierazteko balia daitezkeen bitartekoak ere.
4) Egoitza elektronikoek komunikazio seguruak bermatzen dituzten sistemak eduki behar dituzte, baldin eta beharrezkoak badira.
5) Egoitza elektronikoetan informazioak, zerbitzuak eta transakzioak argitaratzen direnean, irisgarritasun- eta erabilgarritasun-printzipioak bete beharko dira, horri buruz ezarritako arauekin bat etorriz; gainera, estandar irekiak baliatuko dira, eta, hala badagokio, baita herritarren artean erabilera hedatua duten beste batzuk ere.
6) Egoitza elektronikoek webguneak autentifikatzeko ziurtagiri onartuak edo kalifikatuak edo balio bereko bitartekoak erabiliko dituzte identifikatzeko eta berekiko komunikazio segurua bermatzeko.

Egoitzan, gutxienez, herritarren eskura dagoen edukia jasoko da.

— Egoitza elektronikoan eskuragarri dauden zerbitzuen zerrenda.
— Zerbitzu-karta eta zerbitzu elektronikoen karta.
— Kasu bakoitzean eskudunak diren organoetan iradokizunak eta kexak egiteko esteka.
— Espedientearen izapideak zertan diren ikusteko aukera, halakorik denean.
— Hala badagokio, aldizkariak edo buletinak argitaratzea.
— Hala badagokio, elektronikoki argitaratzea iragarki-taulan edo ediktuetan argitaratu behar diren egintzak eta komunikazioak, argitalpen elektronikoa ordezkoa edo osagarria den adierazita.
— Egoitza hartzen duten organo edo erakunde publikoen zigilu elektronikoak egiaztatzea.
— Egiaztapen-kode seguruaren bidez autentifikatutako egoitzak hartzen dituen organo edo organismo publikoek igorritako dokumentuen autentikotasuna eta osotasuna egiaztatzea.
— Data eta ordu ofiziala adieraztea, ekainaren 22ko 11/2007 Legearen 26.1 artikuluan aurreikusitako ondorioetarako.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Egoitzaren ardura duten organo titularrek, gainera, beste zerbitzu edo eduki batzuk ere txertatu ahal izango dituzte.

Ez da beharrezkoa izango aurreko apartatuetan aipatutako informazioa eta zerbitzuak azpiegoitzetan jasotzea, jatorrizko egoitzan horien berri jaso denean.

Hizkuntza koofizialak dituzten lurraldeen gaineko eskumena duten titularren ardurapeko egoitza elektronikoetan aukera izango da eduki eta zerbitzuetarako sarbidea izateko dagozkion hizkuntza ofizialetan.

39. artikulua Interneteko atariari buruzkoa da, zeina irispide-puntu elektroniko gisa definitzen baita, administrazio publiko baten, organismo publiko baten edo zuzenbide publikoko entitate baten titulartasunekoa, Internet bidez irispidea ematen duena argitaratutako informaziora eta, hala behar denean, dagokion egoitza elektronikora.

## b. Identifikazio-sistemak

Prozeduretan **interesdun** direnek erabil ditzaketen identifikazio-sistemak 39/2015 Legearen 9. artikuluan daude jasota:

1. Administrazio publikoak behartuta daude administrazio-prozeduran interesdun direnen nortasuna egiaztatzera, haien izen-abizenak edo sozietate-izena egiaztatuz —kasuan-kasuan zer dagokion— nortasun-agiri nazionalean edo identifikazio-dokumentu baliokidean.
2. Interesdunak elektronikoki identifika daitezke administrazio publikoen aurrean, honako sistema hauen bidez:

    a. Sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko kalifikatuetan oinarritzen diren sistemak. Ziurtagiri horien emaileek sartuta egon behar dute ziurtapen-zerbitzuen emaileen konfiantzazko zerrendan.
    b. Zigilu elektronikoko ziurtagiri elektroniko kalifikatuetan oinarritzen diren sistemak. Ziurtagiri horien emaileek sartuta egon behar dute ziurtapen-zerbitzuen emaileen konfiantzazko zerrendan.
    c. Gako itunduko sistemak, eta administrazio publikoek ezartzen den eran eta baldintzetan baliozkotzat jotzen duten beste edozein sistema, baldin eta sistema horiek aurretiazko erabiltzaile-erregistroa badute, erabiltzaileen nortasuna bermatu ahal izateko, eta aurretiazko baimena ematen badie Lurralde Politikako eta Funtzio Publikoko Ministerioko Administrazio Digitaleko Idazkaritza Nagusiak; baimen hori segurtasun publikoko arrazoiengatik soilik ukatu ahal izango da, Barne Arazoetako Ministerioko Segurtasuneko Estatu Idazkaritzak txosten loteslea egin eta gero. Baimena emateko epea hiru hilabete izango da gehienez. Estatuaren Administrazio Orokorrak epearen barruan ebazteko duen betebeharra alde batera utzi gabe, baimen-eskaera ebazten ez badu, ezetsi egin duela pentsatuko da.

        Administrazio publikoek bermatu beharko dute a) eta b) letretan aurreikusitako sistema horietakoren bat erabili ahal izango dela edozein prozeduratan, nahiz eta c) letran aurreikusitako sistemaren bat ere onartu prozedura horretarako.
3. Aurreko apartatuko c) letran aurreikusitako sinadura-sistemei dagokienez, Europar Batasunaren lurraldean egon behar dute nahitaez sistema horiek biltzeko, biltegiratzeko, tratatzeko eta kudeatzeko behar diren bitarteko teknikoek. Nolanahi ere den, agintaritza judizial eta administratibo eskudunek eskura izango dituzte datuak.

4. Kasu guztietan ere, Estatuaren Administrazio Orokorrak sistema horietakoren bat onartzeak balioko du administrazio publiko guztien aurrean egiaztatzeko, kontrako frogarik ezean, administrazio-prozeduran interesdun direnen identifikazio elektronikoa.

**Administrazio publikoek** erabil ditzaketen identifikazio-sistemak 40/2015 Legearen 40. artikuluan daude jasota:

1. Administrazio publikoak identifikatu ahalko dira zigilu elektroniko bat erabiliz, zeina ziurtagiri elektroniko onartu edo kalifikatu batean oinarrituko baita; ziurtagiri horrek sinadura elektronikoari buruzko legeriak eskatzen dituen betekizunak bete beharko ditu. Ziurtagiri elektroniko horiek barnean hartuko dituzte identifikazio fiskaleko zenbakia eta dagokien izendapena, bai eta, hala badagokio, titularraren nortasuna ere, administrazio-organoen zigilu elektronikoen kasuan. Administrazio publiko bakoitzak erabiltzen dituen zigilu elektronikoen zerrenda —ziurtagiri elektronikoen ezaugarriak eta ziurtagiri horiek ematen dituztenak barne hartuta— publikoa izango da, eta bitarteko elektronikoen bidez eskuratzeko modukoa. Gainera, administrazio publiko bakoitzak neurri egokiak hartuko ditu bere zigilu elektronikoen egiaztapena errazteko.
2. Administrazio publiko baten Interneteko atarian argitaratzen den informazio propioari dagokionez, administrazio publiko hori identifikatuta dagoela ulertuko da.

### c. Sinadura elektronikoa

Prozeduretan **interesdun** direnek erabil ditzaketen sinadura-sistemak 39/2015 Legearen 10. artikuluan daude jasota:

1. Beren borondatearen eta adostasunaren adierazpena autentikoa dela eta dokumentua osoa eta aldaezina dela egiaztatzeko aukera ematen duen edozein bitartekoren bidez sinatu ahal izango dute interesdunek.
2. Interesdunek erabakitzen badute bitarteko elektronikoen bidez izatea harremana administrazio publikoekin, honako hauek joko dira baliozkotzat sinadurarako:

    a. Sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko kalifikatuetan oinarritzen diren sinadura elektroniko kalifikatu eta aurreratuko sistemak. Ziurtagiri horien emaileek sartuta egon behar dute ziurtapen-zerbitzuen emaileen konfiantzazko zerrendan.
    b. Zigilu elektronikoko ziurtagiri elektroniko kalifikatuetan oinarritzen diren zigilu elektroniko kalifikatuko eta zigilu elektroniko aurreratuko sistemak. Ziurtagiri horien emaileek sartuta egon behar dute ziurtapen-zerbitzuen emaileen konfiantzazko zerrendan.
    c. Administrazio publikoek ezartzen den eran eta baldintzetan baliozkotzat jotzen duten beste edozein sistema, baldin eta sistema horiek aurretiazko erabiltzaile-erregistroa badute, erabiltzaileen nortasuna bermatu ahal izateko, eta aurretiazko baimena ematen badie Lurralde Politikako eta Funtzio Publikoko Ministerioko Administrazio Digitaleko Idazkaritza Nagusiak; baimen hori segurtasun publikoko arrazoiengatik soilik ukatu ahal izango da, Barne Arazoetako Ministerioko Segurtasuneko Estatu Idazkaritzak txosten loteslea egin eta gero.

    (...)

Administrazio publikoek bermatu beharko dute a) eta b) letretan aurreikusitako sistema horietakoren bat erabili ahal izango dela edozein prozeduratan eta prozedurako izapide guztietan, baita c) letran xedatutakoaren babesean aurreikusitako sistemaren bat onartuta dagoenean ere.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Identifikazioaren kasuan bezala:

3. Aurreko apartatuko c) letran aurreikusitako sinadura-sistemei dagokienez, sistema horiek biltzeko, biltegiratzeko, tratatzeko eta kudeatzeko behar diren baliabide teknikoek Europar Batasunaren lurraldean egon behar dute nahitaez.

(...)

5. Interesdunek artikulu honetan aurreikusitako sinadura-sistemetako bat erabiltzen dutenean, haien nortasuna egiaztatutzat joko da sinatze-egintzarekin berarekin.

Administrazio-prozeduran identifikatzeko eta sinatzeko bitartekoen erabilera 39/2015 Legearen 11. artikuluan dago jasota:

1. Oro har, administrazio-prozeduran aurreikusitako edozein jarduketatarako, nahikoa izango da interesdunek aurrez beren nortasuna egiaztatzea lege honetan aurreikusitako identifikazio-bideetako edozeinen bitartez.
2. Administrazio publikoek hauetarako bakarrik eskatuko diete interesdunei sinadura nahitaez erabiltzea:

   a. Eskaerak egiteko.
   b. Erantzukizunpeko adierazpenak edo komunikazioak aurkezteko.
   c. Errekurtsoak jartzeko.
   d. Egintzetan atzera egiteko.
   e. Eskubideei uko egiteko.

## d. Artxibo elektronikoa

Artxibo elektronikoari esker, elektronikoki biltegiratu daitezke administrazio-jarduketetan baliaturiko dokumentu guztiak. artxibo elektroniko horiek dokumentu elektronikoen bizi-ziklo osoa estaltzeko xedea dute, eta ohiko artxiboen osagarriak eta baliokideak dira.

Honela definitzen da dokumentu elektronikoa: Modu elektronikoan dagoen edozein eratako informazioa; euskarri elektronikoan artxibatuta dago, formatu jakin batean, eta identifikatu egin daiteke eta tratamendu berezitua izan dezake. Dokumentu elektroniko batek ezaugarri hauek ditu:

— Edozein eratako euskarri elektronikoan artxibaturik egotea informazioa, identifikatzeko eta bereizita tratatzeko modukoa den formatu baten arabera.
— Indibidualizatzeko aukera ematen duten identifikazio-datuak izatea, hargatik eragotzi gabe espediente elektroniko batean sartzeko aukera.
— Eman diren unearen denbora-erreferentzia bat izatea.
— Eskatzen diren gutxieneko metadatuak edukitzea.
— Aplikatzekoa den araudiaren arabera dagozkion sinadura elektronikoak izatea.

Dokumentu elektroniko bat objektu deritzonaren eta dokumentuaren metadatuen arteko loturaren emaitza da, non:

— Objektua:

- Edukia: dokumentu elektroniko bateko informazioaren oinarri den datu multzoa.
- Sinadura elektronikoa: forma elektronikoko datu multzoa da, zeinak, beste batzuekin batera kontsignaturik edo haiekin loturik, sinatutako datuen geroko edozein aldaketa detektatzeko aukera ematen baitu; halaber, sinatzaileari eta hark aipatzen dituen datuei bakarrik dago lotuta, eta sinatzaileak bere kontrolpean izan ditzakeen bitartekoen bidez sortua da.

— Metadatuak:

- Dokumentu baten edukiari, egiturari eta sinadurari testuingurua ematen dioten elementuak, eta denboran zehar haren froga-balioari eta fidagarritasunari laguntzen diote, jardueren eta prozeduren ebidentzia elektroniko gisa.

Jarraian, artxibo elektronikoen funtzionamenduari eragiten dion araudia biltzen da.

40/2015 Legearen 46. artikuluak hauxe ezartzen du:

1. Administrazio-jarduketetan erabilitako dokumentu guztiak bitarteko elektronikoz biltegiratuko dira, ezinezkoa denean salbu.
2. Partikularren eskubide edo interesei eragiten dieten administrazio-egintzak jasotzen dituzten dokumentu elektronikoak euskarri elektronikoan gorde beharko dira, dokumentua sortzeko baliatu zen formatu berean, edota beste edozein formatutan, baldin eta dokumentua erreproduzitzeko beharrezko informazioaren identitatea eta osotasuna bermatzen badu. Beti segurtatu beharko da datuak beste formatu eta euskarri batzuetara eramateko aukera, sarbidea bestelako aplikazioetatik ere bermatzeko.
3. Dokumentuak biltegiratzeko bitarteko edo euskarriek segurtasun-neurriak izan beharko dituzte, Segurtasunaren Eskema Nazionalean aurreikusitakoaren arabera, biltegiratutako dokumentuen osotasuna, autentikotasuna, konfidentzialtasuna, kalitatea, babesa eta kontserbazioa bermatzeko. Bereziki ziurtatuko dute erabiltzaileak identifikatzea eta irispidea kontrolatzea, datuen babeserako legerian aurreikusitako bermeak betetzea eta administrazio publikoek sortutako dokumentu elektronikoak berreskuratzea eta epe luzean kontserbatzea, hala behar denean, erabilitako zerbitzu eta sistemen bizi-zikloari buruzko zehaztapenen arabera.

39/2015 Legearen 17. artikuluan (Dokumentuak artxibatzea) honako hau jasotzen da:

1. Administrazio bakoitzak amaitutako prozedurei dagokien artxibo elektroniko bakar bat eduki beharko du, aplikatzekoa den araudian ezarritako baldintzetan.
2. Dokumentu elektronikoak haien autentikotasuna, osotasuna eta kontserbazioa bermatuko dituen formatu batean kontserbatu behar dira, eta orobat bermatu behar da haiek kontsultatzeko modua izango dela, eman zirenetik igaro den denbora gorabehera. Beti segurtatu beharko da datuak beste formatu eta euskarri batzuetara eramateko aukera, sarbidea bestelako aplikazioetatik ere bermatzeko. Dokumentuak ezabatzeko, baimena beharko da, aplikatzekoa den araudian xedatutakoaren arabera.
3. Dokumentuak biltegiratzeko bitarteko edo euskarriek segurtasun-neurriak izan beharko dituzte, Segurtasunaren Eskema Nazionalean aurreikusitakoaren arabera, biltegiratutako dokumentuen osotasuna, autentikotasuna, konfidentzialtasuna, kalitatea, babesa eta kontserbazioa bermatzeko. Bereziki, erabiltzaileen identifikazioa eta irispide-kontrola segurtatu beharko dute, eta, orobat, datuen babeserako legerian aurreikusitako bermeak betetzen direla.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 6. ADMINISTRAZIO-ESPEDIENTEA

Urriaren 1eko 39/2015 Legearen 70. artikuluak honela definitzen du administrazio-espedientea:

1. Administrazio-espedientea dokumentu eta jarduketen multzo ordenatu bat da, administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri izateko balio duena eta hura betearazteko eginbideak ere jasotzen dituena.
2. Espedienteak formatu elektronikoa izan behar du, eta haren osagai izan behar duten dokumentu, froga, irizpen, txosten, erabaki, jakinarazpen eta gainerako eginbideak ordenaturik batuz osatu behar da; halaber, barnean dituen dokumentu guztien aurkibide zenbakitu batekin joan behar du bidaltzen denean. Espedientean jaso behar da, orobat, hartutako ebazpenaren kopia elektroniko ziurtatua.
3. Arau baten ondorioz espediente elektroniko bat bidali beharra dagoenean, Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean eta Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoetan aurreikusitakoaren arabera bidaliko da, osorik, folioak zenbakiturik, autentifikaturik eta dituen dokumentu guztien aurkibide orobat autentifikatu batez lagundurik. Aurkibide hori autentifikatzeak bermatzen du sortutako espediente elektronikoaren osotasuna eta aldaezintasuna, sinatzen den unetik aurrera, eta aukera emango du behar den guztietan berreskuratzeko. Onargarria da dokumentu bat bera administrazio-espediente bat baino gehiagoren parte izatea.
4. Ez da administrazio-espedientearen parte izango informazio lagungarria edo osagarria, hala nola aplikazio, fitxategi eta datu-base informatikoetakoa, ohar, zirriborro, iritzi, laburpen, komunikazio eta txostenetakoa —izan txostenok barrukoak edo administrazio-organo edo entitateen artekoak—, eta orobat administrazio publikoek emandako balio-judizioak, non eta ez diren prozedurari amaiera ematen dion administrazio-ebazpena baino lehen eskatutako txostenak, nahitaezkoak zein aukerakoak.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 8. gaia

✓ Euskararen erabileraren normalizazioa herri-administrazioan. Printzipio orokorrak. Hizkuntza-eskakizunak. Hizkuntza-eskakizunen derrigortasuna. Hizkuntza-normalizazioko planak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 8. gaiaren aurkibidea

1. **Oinarrizko legeria**

2. **Hizkuntza-eskakizuna**

   2.1. Egiaztapena
   2.2. Salbuespenak
   2.3. Baliokidetasuna

3. **Herritarren hizkuntza-eskubideak eta Administrazioaren betebeharrak (ELEBIDE)**

4. **BIKAIN ziurtagiria**

5. **Hizkuntza Ofizialak erabiltzeko irizpideak**

6. **Berariazko hizkuntza-prestakuntzaren eta trebakuntzaren garrantzia**

7. **Hizkuntza normalizatzeko planak. Plan estrategikoak eta kudeaketa-planak VII. Plangintzaldian (2023-2027) Eusko Jaurlaritzan euskararen erabilera normalizatzeko plana**

   7.1. Aplikazio-eremua
   7.2. Indarraldia
   7.3. Helburu nagusia
   7.4. Planaren parte-hartzaileak
   7.5. Kemen markoa
   7.6. VI. plangintzaldiaren balorazio orokorra

8. **Antolaketa-egiturak**

## 1. OINARRIZKO LEGEAK

Euskal Autonomia Erkidegoaren **Autonomia Estatutua** abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoaren bidez onartu zen. 1978ko Konstituzioaren 3. artikuluan oinarrituta, Estatutu horren 6. artikuluak hauxe dio: euskara, Euskal Herriaren hizkuntza propioa, hizkuntza ofiziala izango da Euskadin, gaztelania bezala, eta bertako biztanle guztiek dute bi hizkuntzok jakiteko eta erabiltzeko eskubidea.

**Euskararen erabilera normalizatzeko oinarrizko Legean (10/1982 Legea, azaroaren 24koa)**, Autonomia Estatutuan xedatutakoa garatzen da eta, zenbait artikulutan (6-14), Herri Administrazioren eremua da aipagai. Beste hainbat eskubide eta betebeharren artean, Lege honetan, herritar guztiei aitortzen zaie, Autonomia Erkidegoaren lurraldean, herri-administrazioarekiko harremanetan euskara zein gaztelania erabiltzeko eskubidea, eta beren aukerako hizkuntza ofizialean hartuak izatekoa. Halaber, Legearen arabera, Euskal Herriko Autonomia Erkidegoan kokatutako herri-aginteek emandako arau-xedapen zein ebazpen ofizial orok bi hizkuntzetan idatzita egon beharko du zabalkunde ofíziala egiteko; administrazioaren jakinarazpen eta adierazpenek ere bi hizkuntzetan idatzita egon beharko dute, salbu eta interesdun partikularrek Autonomia Erkidegoko hizkuntza ofizialetako bat berariaz aukeratzen badute.

Herritarren eskubide horiek guztiak gauzatzeko, herri-aginteek Euskal Herriko Autonomia Erkidegoan herri-administrazioari atxikitako langileria gero eta euskaldunagoa izateko neurriak hartuko dituzte. Hala, herri-aginteek finkatuko dute zein lanpostutarako izango den derrigorrezko bi hizkuntzak jakitea, eta Euskal Herriko Autonomia Erkidegoaren lurralde-eremuko Administrazioko gainerako lanpostuetara sartzeko egiten diren hauta-probetan bi hizkuntza ofizialen ezagupen-maila hartuko da kontutan merezimendu gisa, besteak beste. 10/1982 Legeari jarraiki, Administrazioak finkatuko du lanpostu-maila bakoitzerako zein pisu izango duten merezimenduek.

Bestalde, **Euskal Enplegu Publikoari buruzko abenduaren 1eko 11/2022 Legea**ren bidez sakonago arautzen da hizkuntza-normalizazioa Administrazioaren eremuan. Legearen arabera, euskara eta gaztelania dira euskal Administrazio Publikoetako hizkuntza ofizialak, eta bi hizkuntzok erabiltzea bermatu beharko dute Administrazio horiek beren barneko zein kanpoko harremanetan. Hori esan ostean, normalizaziorako oso garrantzitsuak diren hainbat kontzeptu aipatzen dira Legean lehen aldiz: hizkuntza-eskakizuna, eskakizun hori aginduzko izaten hasten den eguna eta euskara merezimendu gisa baloratzea hautaketa-prozesuetan.

Ildo beretik, euskal administrazio publikoetako eta haien instituzio eta organismoetako lanpostu guztiek dagokien hizkuntza-eskakizuna izango dute esleituta; horretarako, kontuan izango da zeintzuk diren lanpostu bakoitzaren ezaugarriak eta komunikazio-premiak, eta zer hizkuntza-trebetasun eska daitezkeen premia horiek betetzeko. Hizkuntza-eskakizunak zehazten du lanpostua hornitzeko eta bertan jarduteko behar diren euskararen konpetentzia-mailen multzoa. Hizkuntza-eskakizuna derrigorrezkoa ez den bitartean, hark bakar bakarrik balioko du zehazteko zer balio eman behar zaion euskararen ezagutzari merezimendu gisa, bai lanpostuak horn¡tzerakoan, bai kanpoko hautaketak egiterakoan. Hizkuntza-eskakizuna eta, hala badagokio, derrigortasun-data sartu behar dira lanpostu-zerrendetan agertu behar diren lanpostuaren zehaztapenen artean. Derrigortasun-datatik aurrera, hizkuntza-eskakizuna bete beharko da dagokion lanpostura iristeko eta bertan jarduteko. Nolanahi ere, hizkuntza-normalizazioaren eskumena duen Eusko Jaurlaritzako sailaren proposamenez, erregelamendu bidez erabakiko da zein egoeratan, salbuespenez, lanpostu baten titularra salbuetsi ahal izango den lanpostuari ezarritako hizkuntza-eskakizuna betetzetik.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Kontzeptu horiek guztiak sakonago garatu dira euskararen normalizazioari begira funtsezkoa den dekretu batean: hain zuzen ere, Euskal Sektore Publikoan euskararen erabilera normalizatzeko otsailaren 22ko **19/2024 dekretuan**. Esan dugunez, dekretu horren bidez garatu da Euskararen erabilera normalizatzeko oinarrizko Legean (10/1982 Legea, azaroaren 24koa) eta Euskal Enplegu Publikoari buruzko 11/2022 Legean xedatutakoa. Dekretu horren artikuluetan honako hauek arautzen dira, funtsean:

— Lanpostuei dagozkien hizkuntza-eskakizunak.
— Hizkuntza-eskakizunak egiaztatzea eta lanpostuak betetzeko hautaketa-prozesuetan hizkuntza-eskakizunak baloratzeko modua.
— Baliokidetasunak eta salbuespen-arauak.
— Derrigortasun-datak zehaztea.

Azter ditzagun zehatzago kontzeptu horietako batzuk.

## 2. HIZKUNTZA ESKAKIZUNA

Esan dugunez, **hizkuntza-eskakizunak** zehazten du lanpostua betetzeko eta bertan lan egiteko beharrezko diren euskararen gaitasun-mailen multzoa. Euskal sektore publikoko entitateetako lanpostu bakoitzak bere hizkuntza-eskakizuna izango du esleituta. Entitate horietako lanpostu bakoitzari dagokion hizkuntza-eskakizuna zehaztua dago, eta handiagoa edo txikiagoa izango da lanpostu bakoitzaren komunikazio-beharren —ahozkoak nahiz idatzitakoak— arabera. Jar dezagun adibide bat: logikari jarraiki, garbiketan edo mantentze-lanetan bakarrik aritzen den langile batek bete behar duen euskara-maila ez da izango kabinete juridiko bateko arduradunaren maila berdina, azken horrek txosten teknikoak egin behar dituela eta lan-bilerak maiz izaten dituela kontuan izanik. Aurrenekoari eskatuko zaion hizkuntza-gaitasuna txikiagoa izango da bigarrenarena baino.

Hizkuntza-eskakizuna komunikazio-gaitasuneko maila jakin bati dagozkion hizkuntza-gaitasunek osatzen dute. Gaitasun horiek ebaluatzeko, lau trebetasun baloratzen dira: horietako bi hartzaileak dira (entzumena eta irakurmena), eta beste biak ekoizleak (mintzamena eta idazmena). Hizkuntza-eskakizunen gaitasun-mailek bat etorri beharko dute Hizkuntzen Europako Erreferentzia Marko Bateratuan xedatutakoarekin.

Hortaz, maila ezberdin horiek abiapuntu hartuta, euskal sektore publikoan zortzi hizkuntza-eskakizun (HE) ditugu. Lau hizkuntza-eskakizun simetrikoak dira eta beste lau asimetrikoak. Idatzizko zein ahozko adierazpen- eta ulermen-trebetasunetan gaitasun-maila bera denean, hizkuntza-eskakizuna simetrikoa da. Aldiz, lanpostuari dagozkion eginkizunak betetzeko, idatzizko zein ahozko adierazpen- eta ulermen-trebetasunetan gaitasun-maila ezberdinak behar direnean, hizkuntza-eskakizuna asimetrikoa izango da:

A2B1
B1B1
B1B2
B2B2
B2C1
C1C1
C2C1
C2C2

B1B1, B2B2, C1C1 eta C2C2 hizkuntza-eskakizun simetrikoak dira. A2B1, B1B2, B2C1 eta C2C1, berriz, hizkuntza-eskakizun asimetrikoak dira.

Hizkuntza-eskakizunen izenen lehen osagaia idatzizko trebetasunei dagokie, eta bigarrena, ahozko trebetasunei.

Aipatu dugu lanpostu guztiei dagozkien hizkuntza-eskakizunak zehaztuta daudela, baina zenbait kasutan, lanpostua lortzeko eskakizun hori betetzen dela egiaztatu behar da nahitaez, eta beste kasu batzuetan ez. Azken kasu horietan, euskara jakitea **merezimendu edo merezitutzat** hartzen da bai langileak aukeratzeko, bai lanpostuak betetzeko prozesuetan; baina hautaketa-prozesu osoan guztira eta gehienez jota lor daitekeen puntuazioa aintzakotzat hartuta, euskararen ezagutzari emango zaizkion portzentajeak ondorengo hauexek izango dira, ez txikiagoak, ez handiagoak:

— A2B1, B1B1, B1B2 eta B2B2 hizkuntza-eskakizunak - % 5etik % 10era.
— B2C1 hizkuntza-eskakizuna - % 7tik % 12ra.
— C1C1, C2C1 eta C2C2 hizkuntza-eskakizunak - % 11tik % 20ra.

Eskakizuna betetzea ezinbestekoa denean (ez meritu hutsa) eskakizuna aginduzkoa edo derrigorrezkoa dela esaten da, hau da, **derrigortasun-data** jakin bat finkatua duela, eta egun horretatik aurrera, **derrigorrezkoa da** euskara badakiela egiaztatzea lanpostu bat betetzeko. Hizkuntza-eskakizuna eta, hala badagokio, derrigortasun-data, entitate bakoitzeko lanpostuzerrendetan nahitaez eman beharreko zehaztapenetan agertuko dira.

Eta hona hemen galdera: zeren arabera erabakitzen da zenbat lanpostutan eskatu behar den derrigorrezko eskakizuna? Bestela esateko: zenbat lanpostutan da derrigorrezkoa euskara jakitea, eta zeren arabera? Galdera horiei erantzuteko, beste kontzeptu bat argitu behar dugu: **derrigortasun-indizea**. Entitate bakoitzean derrigorrez bete beharreko indizeak ezarriko du zein den derrigorrezko eskakizunen portzentajea, alegia, lanpostu kopuru osoa aintzat hartuta, zenbat lanpostuk izan behar duten izendatuta derrigorrezko hizkuntza-eskakizuna. Administrazio jakin hori kokatuta dagoen lurraldearen errealitate soziolinguistikoaren arabera kalkulatzen da portzentaje hori. Hartara, zenbat eta euskal hiztun gehiago izan, orduan eta handiagoa izango da derrigorrez bete beharreko indizea, eta, beraz, euskara jakitea derrigorrezkoa den lanpostu kopurua ere handiagoa izango da. Adibide bat jartzearren, Azpeitian euskal hiztunen ehunekoa handia denez, Udalean eskakizuna derrigorrezkoa duten lanpostuen indizea % 87,08 da. Aitzitik, Guardian, zenbateko hori % 35,03 baino ez da.

Ehuneko horiek honela kalkulatzen dira, zehatz-mehatz: euskaldunak + (ia euskaldunak/2). Datu soziolinguistiko horiek guztiak Euskal Autonomia Erkidegoko Erroldatik edo Biztanleria eta Etxebizitza Zentsu edo Estatistikatik ateratzen dira, eta bost urtean behin argitaratzen dira. Une honetan, Eusko Jaurlaritzari dagokion derrigorrez betetzeko indizea % 51,43 da.

## 2.1. Hizkuntza eskakizuna egiaztatzea

Hizkuntza-eskakizun jakin bati dagokion euskara-maila egiaztatu behar dela esaten ari gara behin eta berriz; baina nola egiaztatzen da hori euskal sektore publikoaren zerbitzuan diharduten langileen kasuan? Hiru prozedura nagusi daude:

— Administrazio Publikoaren Euskal Institutuaren deialdi ohiko eta berezien bidez, edo hizkuntza-eskakizunak egiaztatzeko berariazko proba baten bidez, lanpostuak hautatzeko edo betetzeko ezartzen den prozesuaren edo praktikaldiaren barruan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Lanpostuak hautatzeko edo betetzeko prozesuko probak euskara komunikazio-hizkuntza gisa erabilita egitea eta gainditzea.
— Lanpostuari dagozkion eginkizunetan euskara erabiltzea.

## 2.2. Salbuespenak

19/2024 Dekretuaren arabera, zenbait kasutan lanpostu bateko titularra lanpostu horretarako ezarritako hizkuntz eskakizunetik libre gera daiteke. Hona hemen salbuespen-kasu horiek:

— Titular diren lanpostuari derrigortasun-data ezartzen dion plangintzaldi bakoitzaren hasieran 45 urte baino gehiago dituztenek, interesdunaren aldez aurreko adostasunarekin.
— Oinarrizko Batxilergoa, Oinarrizko Hezkuntza Orokorra edo Derrigorrezko Bigarren Hezkuntza gainditu ez duten pertsonak.
— Desgaitasunen bat duten pertsonak, horrek zailtzen badie gaur egun indarrean dauden helduentzako hizkuntza-prestakuntza eta -trebakuntzarako programen bidez euskara ikastea.
— Hizkuntzak ikasteko prozesuan ezinbestekoa den gutxieneko trebetasun-gaitasunik ez duten pertsonak, ezintasun hori ageri-agerikoa eta egiaztatua denean.

Aipatutako Dekretuan aurreikusitako salbuespen horiez gain, apirilaren 3ko 47/2012 Dekretuak, euskaraz egindako ikasketa ofizialak aitortzeko eta euskara-maila hizkuntza-tituluen eta ziurtagirien bidez egiaztatzetik salbuestekoak, herritar guztiei aplika dakizkiekeen beste salbuespen batzuk jasotzen ditu, eta horiek aldatu egiten dira euskaraz egindako ikasketa ofizialetan lortutako mailaren arabera.

Dekretu honen xedea da euskaraz egindako ikasketa ofizialak aitortzea, Hizkuntzen Europako Erreferentzi Marko Bateratuko mailen arabera, eta ikasketa horiek euskarazko titulu eta ziurtagirien bidez egiaztatu beharretik salbuestea.

*Unibertsitateko titulazioekin lotutako salbuespenak*

Unibertsitateko ikasketa ofizialen antolamendua ezartzen duen urriaren 29ko 1393/2007 Errege Dekretuak araututako unibertsitate-titulu ofizialen bat dutenak (lurralde nazional osoan balioa duena eta 2008ko apirilaren 16tik aurrera lortua), eta II. eranskinean ezarritako baldintzaren bat betetzen dutenak, Europako Erreferentzia Marko Bateratuko C1 eta ren baliokideak diren euskarazko titulu eta ziurtagiriak egiaztatzetik salbuetsita daude.

*Batxilergoko eta goi-mailako teknikariaren tituluarekin lotutako salbuespenak*

2008ko apirilaren 16tik aurrera lortutako batxiler-titulua edo goi-mailako teknikariaren titulua dutenak, titulazio horiei dagokien curriculum osoaren % 50 baino gehiago euskaraz ikasi badute, Hizkuntzen Europako Erreferentzia Marko Bateratuko B2 mailaren baliokidetzat jotzen diren euskarazko hizkuntza-tituluak eta ziurtagiriak aurkeztetik salbuesten dira.

*Derrigorrezko Bigarren Hezkuntzako Graduatu Tituluarekin eta Teknikari tituluarekin lotutako salbuespenak*

2008ko apirilaren 16az geroztik Derrigorrezko Bigarren Hezkuntzako graduatu-titulua edo teknikari-titulua lortu eta titulazio horiei dagokien curriculum osoaren % 50 baino gehiago euskaraz ikasi dutenei aitortzen zaie ez dutela aurkeztu beharko Hizkuntzen Europako

Erreferentzia Marko Bateratuko B1 mailaren baliokidetzat jotzen diren euskarazko hizkuntza-titulu eta -ziurtagiririk. Derrigorrezko Bigarren Hezkuntzako graduatu-tituluaren kasuan, beste baldintza bat gehituko zaio: etapako lau ikasturteetan Euskara eta Literatura ikasgaia gainditzea.

## 2.3. Hizkuntza eskakizunen baliokidetasunak

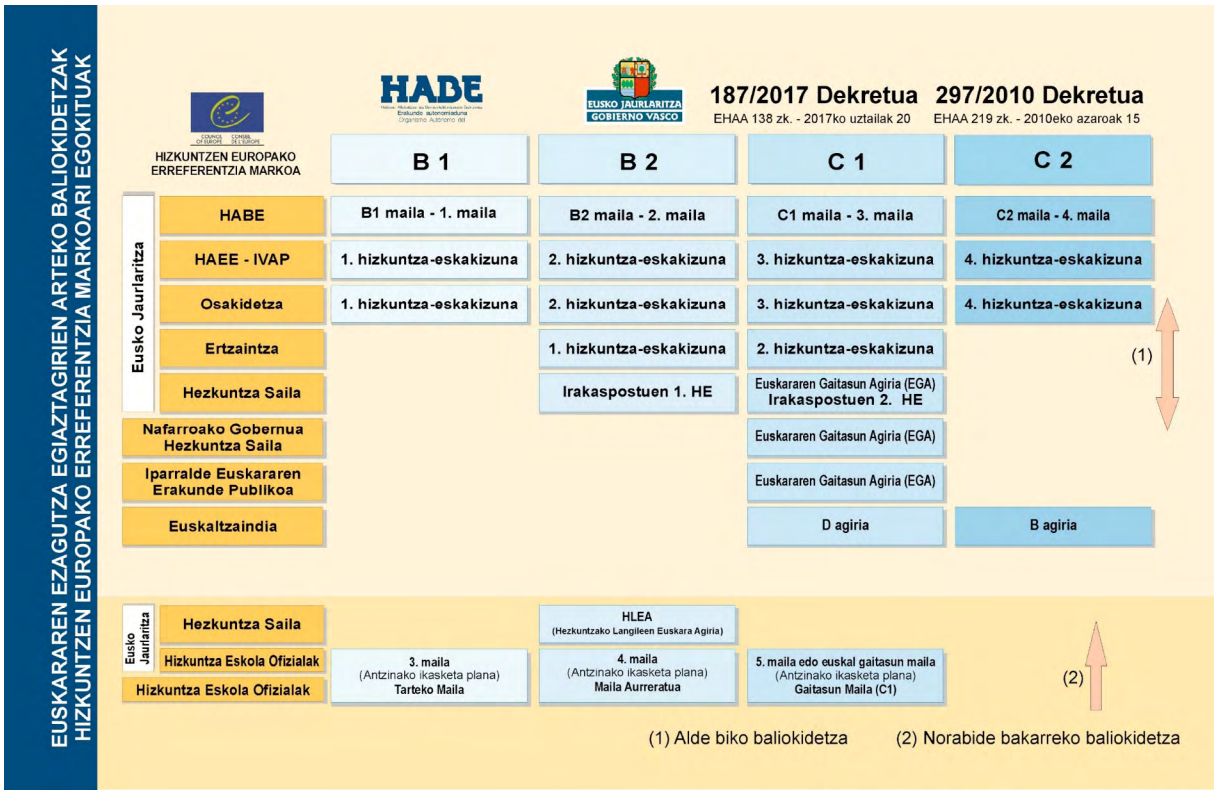
2010ean, azaroaren 9ko 297/2010 Dekretua onartu zen, euskararen jakite-maila egiaztatzen duten tituluak eta ziurtagiriak baliokidetu, eta Hizkuntzen Europako Erreferentzi Marko Bateratuko mailekin parekatzeko dena.

Dekretu honen xedea da euskararen jakite-maila egiaztatzen duten titulu eta ziurtagirien arteko baliokidetzak ezartzea eta Hizkuntzen Europako Erreferentzia Marko Bateratuko mailekin parekatzea.

Baliozkotzeen 297/2010 Dekretuak ez zituen jaulkitako titulu guztiak jasotzen; beraz, Dekretu berri batek (187/2017) 2010eko aurrekoa aldatzen du.

**187/2017 Dekretuaren** bidez, administrazioek emandako tituluak Hizkuntzen Europako Erreferentzia Marko Bateratuko B1, B2, C1 eta C2 mailekin parekatuta geratzen dira, eta elkarren artean baliozkotuta:

Datu horiek guztiak hobeto eta argiago ikusteko, hona hemen baliokidetza-taula:




Euskararen ezagutza egiaztatzen duten titulu eta ziurtagirien arteko baliozkotzeak eta hizkuntzen europako erreferentzia esparru bateratura egokitzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 3. HERRITARREN HIZKUNTZA ESKUBIDEAK ETA ADMINISTRAZIOAREN OBLIGAZIOAK (ELEBIDE)

Euskararen Legean argi eta garbi ezartzen da herritarrek euskara eta gaztelania ezagutzeko eta erabiltzeko eskubidea dutela, eta administrazioek bermatu behar dietela eskubide hori. Hona hemen, beraz, Legearen hastapen edo oinarririk funtsezkoena: hizkuntza eskubideak herritarrenak dira, eta Administrazioari dagokio eskubide horiek betetzea eta betetzen direla bermatzea.

Ikusi dugun bezala, Administrazioak herritarrekiko obligazioak dauzka, eta herri-langileak dira Administrazioaren betebeharrak gorpuzteko tresna. Gauzak horrela izanik, langile horiek, herritarrekiko komunikazioetan, herritarrek hautatzen duten hizkuntza ofizialean jardun behar dute; eta Administrazioaren barruan edo beste administrazioekiko komunikazioetan, norbere administrazioak agintzen dien hizkuntzan, ahoz eta idatziz.

Edonola ere, Administrazioak ezin duenez arbitrariotasunez jokatu, ezarritako irizpideak oinarri sendoa eduki behar du: euskararen sustapena eta normalizazioa. Euskara egoera ahulagoan dagoenez, administrazioko lan-hizkuntzan euskararen erabilera indartzeko, Administrazioak ekintza positiboak ezarri behar ditu euskararen alde.

Azken batean, euskarak ere zerbitzu-hizkuntza behar du izan herritarrekiko hartu-emanetan; lan-hizkuntza, administrazioen arteko komunikazioetan eta administrazio barruko jardunetan. Izan ere, herritarrak eurek hautatutako hizkuntzan artatuak izango direla bermatzeko modurik eraginkorrena da euskaraz ere normaltasunez lan egiten duen Administrazioa lortzea.

Herritarren hizkuntza eskubideen defentsarako, beste batzuen artean, ELEBIDE dago. Hizkuntza Politikarako sailburuodetzak 2008an jarri zuen abian Elebide, Hizkuntza Eskubideak Bermatzeko Zerbitzua.

Honako hauek dira Elebideren funtzioo nagusiak:

— Eskaerak, kexak, proposamenak eta iradokizunak kudeatzea.
— Hizkuntza eskubideen gaineko informazioa eta aholkularitza eskaintzea.
— Laguntza ematea, halakorik behar duten edo eskatzen duten guztiei.
— Beste elkarte eta erakundeekiko koordinazioa ziurtatzea.

## 4. BIKAIN ZIURTAGIRIA

Bikain ziurtagiriak ezin hobeto funtzionatu du orain arte. Azken bederatzi urte hauetan, 300 entitate baino gehiago ebaluatu dira, eta garrantzitsuena, entitate horiei euskararen kalitatezko kudeaketaren balio erantsia eman zaie ebaluazioen bitartez.

Baina, kalitate-prozesuen ebaluazio guztietan gertatzen den bezala, hobekuntza bati beste hobekuntza batek jarraitu behar dio ezinbestean, etengabe, betiere bikaintasunaren bidetik eta bikaintasunaren bila. Eta horixe bera egin du Hizkuntza Politikarako sailburuordetzak (HPS) Bikain ziurtagiriaren ebaluazio prozesuarekin. Azken bi urte hauetan, beharrezko egokitzapen teknikoak egin ditu HPSk, eta lanaren fruitu, Dekretu berria eman zen argitara 2017ko uztailean.

Bikain ebaluazio prozesuan egin diren egokitzapenek garai berrietara egokitzeko balio izan dute. Azken urteetan Administrazioan eta entitate pribatuetan euskararen kudeaketan zein erabileran egin diren aurrerapausoak Bikain ebaluazio-prozesuan integratzen ahalegindu dira

HPSn. Gainera, Bikain ebaluazio prozesu berria, enpresetara ez ezik, administrazio eta erakunde publikoetara ere zabaldu eta egokitu da; horrela, bi mundu ezberdin uztartu, eta sistema bakarrera eraman dira.

Bikain ziurtagiriak hiru maila ditu: oinarrizkoa, ertaina eta goikoa; baina bi haztapen (ponderazio) ezberdin erabiltzen ditu ebaluatzeko momentuan: bata enpresa pribatu zein sozietate publikoentzat, eta bestea administrazioentzat (Osakidetza barne).

Bikain ebaluazio-tresna ezin hobea da, gure enpresa eta erakundeetan euskararen kudeaketak eta erabilerak dituzten ahuleziak eta indarguneak atzemateko, eta, ebaluazio horietan oinarrituta, euskararen erabilerarako plan eraginkorrak abian jartzeko.

Ebaluazioa egindakoan, erakundeak kanpoko ikuspegi bat hartzen du euskara kudeatzeko duen moduari buruz: ebaluazio txostena. Txosten horretan, erabilera planaren inguruan ondo egindakoak nabarmentzen zaizkio, eta hobetzeko hainbat aholku proposatu.

## 5. HIZKUNTZA OFIZIALAK ERABILTZEKO IRIZPIDEAK

Eusko Jaurlaritzan azken urteotan langileak euskalduntzen egin diren ahaleginen ondorioz, langile ugarik dute euskaraz lan egiteko gaitasuna, maila batean edo bestean; dena dela, oraindik ere hainbat tokitan, urteetako inertziaren indarrez, gaztelaniaz jarraitzen da lanean. Eta garbi dago, Administrazioa benetan elebiduna izango bada, gure bi hizkuntza ofizialak orekaz eta berdintasunez erabili behar ditugu. Bai, «erabili» esan dugu, erabilera baita edozein hizkuntzaren etorkizunaren giltzarria: erabileran datza gakoa, eta hortxe dago koska eta erronka.

Izan ere, formalki aitormen bera duten euskara eta gaztelania egiazki maila berean jartzea da helburua; euskara ere Administrazioan gaztelaniaren maila berera eramateko urratsak ematea da aurrez aurre daukagun egitekoa.

Euskal sektore publikoko entitateek onartuko dituzte euskararen erabilera normalizatzeko planak VII. Plangintzaldiaren lehenengo urtean, eta berdin egingo dute Eusko Jaurlaritzako sailek eta erakunde autonomiadunek ere. Bada, lan horretarako ezinbesteko gidari izango dira Hizkuntza Ofizialak Erabiltzeko Irizpideak, planaren helmuga eta pausoak zedarrituko baitituzte; azken finean, Administrazioak ele bietan jardun dezan, behar-beharrezkoa da langile, atal eta sail bakoitzak jakitea zein egoeratan erabili behar dituen bi hizkuntza ofizialak, alegia, noiz, zer eta norekin egin behar duen euskaraz edo gaztelaniaz. Irizpideok **KEMEN** marko berriarekin lerrokatzea komeni da. Entitateak hizkuntza-irizpideen betetze-maila neurtuko du eta, behar izanez gero, neurri zuzentzaileak abiatuko ditu.

Koordinazioa bermatzeko, plangintzaldi bakoitzaren hasieran, Eusko Jaurlaritzan hizkuntza-politikaren alorreko eskumena duen sailak Hizkuntza Ofizialak erabiltzeko Irizpideen eredua landu, eta entitateen eskura jarriko du, beharrezkotzat jotzen badute beren erabilera-irizpideak diseinatzerakoan erabiltzeko. Entitate bakoitzak zehaztuko du zein izan behar den bi hizkuntza ofizialen erabilera erakunde horretan. Bertan jasoko dira, besteak beste, hizkuntza ofizialak nola erabili ahozko harremanetan zein idatzizkoetan edo komunikazio telematikoetan; itzulpen irizpideak ere finkatuko dira, baita erregistroan, diru-laguntzetan, kontratazioetan edo erakundeak kudeatzen dituen argitalpenetan zer-nolako tratamendua emango diegun bi hizkuntza ofizialei ere.

Hori guztia, errotulazioan, publizitatean edo ekitaldi publikoetan kontuan hartuko diren irizpideak ahaztu gabe. Horretarako, sail bakoitzak egokitu behar ditu irizpideok bere egoera linguistikoaren arabera, eta ziurtatu, modu sistematikoan ziurtatu ere, horiek betetzen direla.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 6. BERARIAZKO HIZKUNTZA-PRESTAKUNTZAREN ETA TREBAKUNTZAREN GARRANTZIA

Administrazioko langile euskaldun gehienek hizkuntza-prestakuntza orokorra jaso dute (alfabetatze- eta euskalduntze-ikastaroak), eta prestakuntza horri eta beren ahaleginari esker, hizkuntza-gaitasun jakin bat eskuratu dute. Une honetan, herri-langileen % 62,7k dagokien hizkuntza-eskakizuna egiaztatuta daukate; eta dagokiena baino bat gutxiago, beste % 8,3ek.

Horrek, baina, ez du beti bermatzen langile horiek guztiek euskaraz lan egiteko gaitasuna dutenik gaurgaurkoz; izan ere, badira beste hainbat faktore aintzat hartu beharrekoak: hizkuntza-eskakizuna egiaztatu zenetik orain arte igarotako denbora; euskaraz lan egiteko inork eskatu ez izana, langilearen hizkuntzarekiko atxikimendua, euskara erabiltzeko motibazioa… Arrazoiak arrazoi, euskara gutxitan erabiltzeak bere garaian eskuratutako euskara maila, neurri batean edo bestean, higatzea dakar.

Horretara dator, hain zuzen ere, berariazko hizkuntza-prestakuntza: irakaskuntza orokorretik laneko eguneroko errealitatera jauzi egiten laguntzera.

Bi bide nagusi aurreikusten dira berariazko hizkuntza-prestakuntzarako: ikastaroak (presentzialak edo on-line) eta trebakuntza saioak (modalitatea edozein delarik ere).

Eusko Jaurlaritzako ikastaroetan, motibazioa, ahozko jarduna eta administrazio hizkera eta dokumentuak lantzen dira nagusiki.

Trebakuntza saioetan, aipatzekoak dira norbanako programak, ELEBI eta mintegi bereziak, IDAZLAGUN programa eta Justizia Sailak martxan jarri dituen on-line ikastaroak ere.

Azken finean, argi dago administrazioek laguntza eman behar dietela euskaraz lan egingo duten langileei, langile horiek behar bezala trebatzeko: hizkuntza-prestakuntza, trebakuntza, zuzenketa-zerbitzua, dokumentu estandarrak, zerrenda terminologikoak eta abar. Nolanahi ere, argi gera bedi gauza bat: kasu guztietan ziurtatu behar da badagoela erabateko lotura langileak planaren arabera landu behar duen komunikazioaren eta horretarako antolatutako ikastaro espezifikoen artean. Ezin da ahaztu langilea prestatzen ari dela, ez euskara ikasteko, baizik eta emaitza jakin bat lortzeko: ahozko zein idatzizko komunikazioak euskaraz ere egiteko. Horixe, beraz, prestakuntza mota honen eraginkortasunaren erakusgarria: langileak, prozesua amaitutakoan, lanean euskaraz eroso egitea.

Bestalde, etorri berrientzako protokoloari lotuta, egokia litzateke etorri berriek ezinbestean ikastaroren bat egitea, hizkuntza ofizialak erabiltzeko gutxienekoak lantzeko: Administrazioan nola idatzi, nola sortu testu elebidunak itzulpenetara jo gabe, motibazioaren inguruko saioak, euskarazko baliabide eta tresna informatikoak, euskara planak nola kudeatu…

## 7. HIZKUNTZA NORMALIZAZIOKO PLANAK: PLAN ESTRATEGIKOAK ETA KUDEAKETA PLANAK

Euskal herri-administrazioetan hizkuntza normalizatzeko prozesua finkatzeko tresnarik indartsuena erakunde bakoitzeko **Euskararen Erabilera Normalizatzeko Planak** dira.

Planak bost urtekoak izaten dira, alegia, **bost urteko plangintzaldiet**an antolatzen dira. Plangintzaldiaren lehenengo urtean, administrazio bakoitzak (orokorra, forala, tokikoa… izan) plana onartu behar du nahitaez, edo bestela, plana baldin badauka, aldaketak egin beharko dizkio.

Plan horien helburuak aldatu egin dira denboran zehar, errealitate soziolinguistikoaren arabera.

Plangintzaldi horietan guztietan, normalizazioko jardunen kontrola eta jarraipena egiten da. Hizkuntza Politikarako Sailburuordetzak bi txosten egin behar izaten ditu plangintzaldi bakoitzean: lehena, hirugarren urtea betetzean; eta bigarrena, plangintzaldiaren amaieran. Txosten horietan, administrazioetako euskararen erabilerari buruzko datuak bildu behar dira eta Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluari helarazi behar zaizkio, hizkuntza normalizatzeko prozesuan herri-administrazio bakoitzerako finkatutako helburuen betetze-maila ebaluatze aldera. Hain justu, Hizkuntza Politikarako Sailburuordetzak egin duen azkeneko txostenean V. plangintzaldiko (2013-2017) datuen azken balioespena egin da.

Azken urteetan aurrerapauso handiak egin dira hizkuntzaren normalizazioan. Administrazio Orokorreko langileen euskarazko hizkuntza-gaitasuna nabarmen hobe % 70e baino gehiagok egiaztatua du hizkuntza-eskakizunen bat. Dena dela, oraindik ere ez da «ohikoa eta arrunta» Administrazioan euskaraz ere lan egin daitekeela pentsatzea. Azken urteotan, langileen hizkuntza-gaitasunak ez du behar besteko isla izan eguneroko lanean eta, hori dela-eta, gaztelania da, oraindik ere, lanerako ohiko hizkuntza nagusia. Horrela, bada, zalantza hau sortzen zaigu: Nola lortu bi hizkuntzen arteko egiazko berdintasuna, parekatze formal hutsaz haratago?

Euskara Administrazioaren lanerako hizkuntza bihur dadin, langileek euskaraz ere lan egin behar dute; eta horretarako honako hauek zehaztu behar dira: euskara lan-hizkuntzatzat zein eremutan, nola, norekin, zein epetan eta, bereziki, zergatik erabiliko den. Horretaz gain, langileak motibatuta egotea ere oinarri-oinarrizkoa da; hartara, arian-arian, eta gaztelaniara jotzeko inertziak alde batera utzita, euskaraz hitz egiten eta lan egiten hasiko dira.

## VII. PLANGINTZALDIAN (2023-2027) EUSKO JAURLARITZAN EUSKARAREN ERABILERA NORMALIZATZEKO PLANA

### 7.1. Aplikazio eremua

Otsailaren 22ko 19/2024 Dekretuaren 2. artikuluaren arabera, plan honen eragin eremukoak dira Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra, haren Administrazio instituzionala eta nortasun juridiko propioa duten gainerako ente instrumentalak, haren mende daudenak.

### 7.2. Indarraldia

Hizkuntza normalizaziorako plangintzaldiak bost urtekoak izaten dira (otsailaren 22ko 19/2024 Dekretuaren 5. artikulua), eta plangintzaldi bakoitzaren lehen urtean bere plan estrategikoa landu eta onartuko du euskal sektore publikoko entitate bakoitzak (otsailaren 22ko 19/2024 Dekretuaren 17.2 artikulua).

Horrenbestez, 2023ko urtarrilaren 1ean hasi da 2023-2027ko aldirako plangintzaldia, eta 2027ko abenduaren 31n amaituko da.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 7.3. Helburu nagusia

Plangintzaldiaren amaierarako Eusko Jaurlaritzak administrazio erabat elebiduna izan nahi du, herritarren hizkuntza-eskubideak oso-osorik bermatzeaz gain, euskaraz eroso lan egitea ziurtatzen duena.

Horretarako, Eusko Jaurlaritza kudeaketa aurreratuaren bidetik abiatuko da, ordezkari politiko eta teknikoen lidergoan oinarrituta.

### 7.4. Planaren parte-hartzaileak

Erakundeko gainerako organoetan bezalaxe, agintari politiko eta teknikoak izango dira, ezinbestean, Administrazioan hizkuntza ofizialen erabileraren kudeaketa gidatu eta lideratuko dutenak; beraz, erakundeko burua izango da (edo berak izendatutako persona bat) erakundean euskararen erabilera sustatzeko proiektua kudeatzeko arduraduna, euskara-teknikariaren aholkularitzarekin. Agintaritzan dauden pertsonak eredugarriak izan behar dira euskararen erabileran eta kudeaketan.

Zuzendaritza-organoetan dauden pertsonek, elebakarrak izan arren, ziurtatu egingo dute herritar guztien hizkuntza-eskubideak bermatzen direla, eta ez dira oztopo izango erakundean euskaraz lan egiteko.

Bestalde, tarteko arduradunek datuak bildu eta sustapen-lana egingo dute. Langileen partaidetza bultzatuko dute, sindikatuak proiektuaren partaide eta eragile bihurtuta, eta langileek euskararen erabilera sustatzeko konpromiso indibidual edo kolektiboak hartuta.

Hizkuntza-kudeaketa erakundearen kudeaketa orokorrean txertatu beharra dago eta, horretarako, sistematika bat ezarri behar da.

### 7.5. KEMEN Markoa

2017an HPSk *EME-Erreferentzia Marko Estandarra* sortu eta onartu zuen, edozein erakundetan —publiko nahiz pribatu— kudeatzen diren hizkuntzari lotutako elementuak bilduz. Marko hartan oinarritutako erabilera-planak inflexio-puntua gertatu ziren EAEko euskararen erabilera planifikatzerako orduan, eta jakina, aldaketa hark planak ebaluatzeko sistema erabilgarri bat garatzea eskatu zuen.

Orain arte, eginbide hori Siadecoren tarteko eta amaierako ebaluazioetako inkesten bitartez egin izan da; hala, Eusko Jaurlaritzak bere erakundeen datu zehatzak eskuratzen bazituen ere, gainerako administrazioari dagokionez, HPSk (eta erakunde gehienek) datu globalak baino ez zeuzkan (aldundiak, Arabako udalak, Bizkaiko udalak, sektore publikoa…), baina ez zegoen banakako datu zehatzik jakiterik.

Era berean, erakunde gehienek Jaurlaritzaren ebaluazioak heldu arte ez zeukaten plangintzaldian garatutako lanaren emaitzen berri eta, ondorioz, ordura arte ezin zuten emaitza horien araberako neurririk hartu.

Hori dela eta, HPSk hausnarketa-prozesu bat abiatu zuen hainbat eragilerekin —tartean hizkuntza normalkuntzako hainbat teknikari eta kudeatzaile, baita kalitatean adituak ere— EAEn egiten dugun hizkuntza-kudeaketaren emaitzak neurtzeko adierazle-sistema eraginkor bat diseinatu nahian. Ibilbide horretan, berehala hauteman zen kudeaketari begirako

adierazleei ikusgarritasun handiago eman behar zitzaiela. Halaber, horri lotuta ere, adierazle-sistema horrekin bete-betean uztartuko zen marko berri bat definitzeko premia antzeman zen: KEMEN.

KEMEN markoaren ezugarriak dira:

— Euskararen erabilera sustatzera bideratutako kudeaketa.
— Planen eta hizkuntza-irizpideen jarraipen sistematikoa.
— Erakundeko kargudunen eta arduradunen inplikazio eta lidergoa.
— Zeharkakotasuna erronka gisa.

### 7.6. VI. Plangintzaldiaren balorazio orokorra

Azken urteotan baikortasunerako zenbait datu jaso dira: hizkuntza-kudeaketa egiteko planen kopurua hedatu egin da, entitateen % 95ek hizkuntza-irizpideak ezarriak ditu, langileen % 81ek ezagutzen ditu irizpideok, eta % 79k bete egiten ditu eguneroko lan-jardunean; izan ere, duela urte asko hartu zen kalitatearen bidea hizkuntza ofizialen kudeaketan.

**Gaitasunari** dagokionez, gaur egun inoizko hizkuntza-gaitasun mailarik altuena dugu Administrazioan: hizkuntza-eskakizunen bat egiaztatuta duten langile kopurua ia % 90 da, eta gero eta agintari politiko gehiago dago prestatuta euskaraz lan egiteko (% 80k euskaraz ulertzen du, eta % 67,5ek euskaraz hitz egiteko gai da). Beraz, hurrengo erronka izango da gaitasun hori erabilera bihurtzea.

Plangintzaldiaren bost urteetan euskararen **erabilerak** gora egin du nabarmen hainbat esparrutan: barne-harremanetarako idazkietan (% 78,5), herritarrei bidalitako dokumentazioan (% 73,2), eskaintza aktiboan (% 63,6), herritarrei erantzuteko erabilitako hizkuntza (% 42,3), lankideen arteko hizkuntza (% 55,1), eta abar.

Datu hauek baikorrak izan arren, badira hobetu beharreko zenbait arlo:

— Administrazioa oraindik ez da gai izan herritarren hizkuntza-eskubideak bete-betean bermatzeko, ez ahoz, ezta idatziz ere.
— Aplikazio informatikoen euskarazko aldaeren erabilera oso eskasa da (% 18,1ek euskaraz gehiago erabiltzen ditu aplikazioak, eta % 10,3k euskaraz gaztelaniaz bezainbeste).
— Langileentzako prestakuntzan ere euskara makal dago (% 17,4k ikastaroak euskaraz bakarrik edo euskaraz gehiago egiten ditu, eta % 14,2k euskaraz gaztelaniaz bezainbeste).

## 8. ANTOLAKUNTZA EGITURAK

Eusko Jaurlaritzaren barruan, ohiko antolakuntza egitura hauek aurreikusten dira, sailetako erabilera planek aurrera egin dezaten. Horra hor:

*Eusko Jaurlaritzako Hizkuntza Ofizialen Batzorde Iraunkorra*

Jaurlaritza mailako jarraipenerako organo gorena da, eta normalizazio prozesu osoaren ardura du. HPS, IVAP eta sailetako zerbitzu zuzendariek parte hartzen dute batzordean, HPSk deituta biltzen da (gutxienez, urtean behin), eta, besteak beste, eginkizun hauek ditu:

— HPSk normalizazio prozesuaren inguruan ematen dituen irizpideak eta egiten dituen proposamenak ezagutu, aztertu eta baloratu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Sail guztiei eragiten dieten erabaki estrategikoenak adostu eta abian jartzen direla bermatu.
— Sailetan euskara planek kudeaketan duten integrazio-maila aztertu eta jarraipena egin.
— Planak aurrera ateratzeko sor daitezkeen eragozpenak gainditzen lagundu.

Normalizazioaren jarraipenerako batzorde sektoriala

HPSk eta sindikatu guztietako ordezkariek Normalizazioaren Jarraipenerako Batzorde Sektoriala osatuko dute. Batzorde hau, gutxienez, urtean behin bilduko da HPSk deituta edota sindikatu gehienek HPSri hala eskatuta.

*Hizkuntza Normalizazio Teknikarien Batzordea*

Eusko Jaurlaritza mailako batzorde teknikoa da, tokian tokiko esperientziak elkarren artean trukatzeko eta proiektu bateratuak bideratzeko balio duena. Partaideak:

— Sail guztietako normalizazio teknikariak
— HPS
— IVAP

HPSk edo edozein kidek proposatuta biltzen da Hizkuntza Normalizazio Teknikarien Batzordea, eta, beste askoren artean, eginkizun hauek ditu:

— HPSk zabaldutako proposamenei ekarpenak egin.
— Ekintza bateratuak eta pilotajeak antolatu.
— Abian jarritako ekintzen balorazioa egin.
— Etorkizunerako proposamenak egin.

VII. plangintzaldia (2023-2027). Euskal Sektore Publikoan euskararen erabilera normalizatzeko planak - Euskara Planak - Euskadi.eus

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 9. gaia

- ✓ EAE-ko Administrazio Publikoetako langileak.
- ✓ Enplegatu publiko motak.
- ✓ EAE-ko Administrazio Publikoetako enplegatu publikoen eskubideak eta eginbeharrak.
- ✓ Ordainsariak.
- ✓ Diziplina-araubidea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 9. gaiaren aurkibidea

1. **Langileen kontzeptua eta motak**
   - 1.1. Karrerako funtzionarioak
   - 1.2. Bitarteko funtzionarioak
   - 1.3. Langile lan-kontratudunak
   - 1.4. Behin-behineko langileak
   - 1.5. Funtzionarioentzat gordetako lanpostuak

2. **EAE-ko Administrazio Publikoetako enplegatu publikoen eskubideak eta eginbeharrak**
   - 2.1. Aldez aurreko gaia
   - 2.2. Eskubide indibidualak eta taldean baliatutako eskubide indibidualak
   - 2.3. Karrera profesionala, barne-sustapena eta jarduna ebaluatzea
     - 2.3.1. Karrera profesionala
     - 2.3.2. Barne-sustapena
     - 2.3.3. Jarduna ebaluatzea
   - 2.4. Ordainsari-eskubideak
   - 2.5. Negoziazio kolektiborako, ordezkaritzarako eta parte-hartze instituzionalerako eskubideak
     - 2.5.1. Negoziazio kolektiboa
       - 2.5.1.1. Negoziazio-mahaiak
       - 2.5.1.2. Negoziazio-gaiak
       - 2.5.1.3. Akordioak eta itunak
     - 2.5.2. Ordezkaritza eta parte-hartze instituzionala
       - 2.5.2.1. Hauteskunde-prozedura
       - 2.5.2.2. Biltzeko eskubidea
   - 2.6. Lanaldia, baimenak eta oporrak izateko eskubidea
     - 2.6.1. Lanaldia
     - 2.6.2. Telelana
     - 2.6.3. Funtzionarioen baimenak
       - 2.6.3.1. Kontziliazio-baimenak
     - 2.6.4. Funtzionarioen eta langile lan-kontratudunen oporrak
   - 2.7. Enplegatu publikoen eginbeharrak
     - 2.7.1. Printzipio etikoak
     - 2.7.2. Jokabide-kodea

3. **Enplegatu publikoen ordainsariak**
   - 3.1. EPOEtik eratorritako ordainsari-sistema
   - 3.2. Bitarteko funtzionarioen ordainsariak
   - 3.3. Praktiketako funtzionarioen ordainsariak
   - 3.4. Langile lan-kontratudunen ordainsariak
   - 3.5. Ordainsari geroratuak
   - 3.6. Ordainsari-sistema EEPLn

4. **Enplegatu publikoen diziplina-araubidea**
   - 4.1. Arau-hausteen sailkapena
   - 4.2. Diziplina-zehapenak
   - 4.3. Diziplina-prozedura
   - 4.4. Enplegatu publikoen diziplina-erantzukizuna EEPLn

## 1. LANGILEEN KONTZEPTUA ETA MOTAK

Administrazio publikoek, beren eskumenak garatu ahal izateko, baliabide materialak eta ekonomikoak behar dituzte, baita beren eskumenei lotutako jarduerak egiten dituzten pertsonak ere.

Apirilaren 12ko 7/2007 Legearen bidez onetsitako Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuan dago jasota administrazio publikoetako langileen oinarrizko erregulazioa, Espainiako Konstituzioaren 103.3 artikulua garatuz, eta, besteak beste, funtzionarioei eta langile lan-kontratudunei aplikagarri zaizkien elementu komunak arautzea du xede.

Ondorengo zenbait legek 7/2007 Legean txertatu dituzten aldaketak ikusita, Gobernuak urriaren 30eko 5/2015 Legegintzako Errege Dekretua onetsi zuen, Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren Legearen testu bategina onartzen duena (aurrerantzean, EPOE). Dekretu horren bidez, aipatutako eguneratzeak txertatu ziren eta 7/2007 Legea indargabetu zen.

Horiek horrela, EPOEren 8. artikuluaren arabera, enplegatu publikoak dira administrazio publikoetan eginkizun ordainduak betetzen dituztenak, interes orokorren zerbitzura.

Enplegatu publikoaren kontzeptuak administrazio publikoen barruan zerbitzuak ematen dituzten pertsona guztiak hartzen ditu barne, administrazioarekin duten lotura administrazio-arlokoa zein lan-arlokoa izan. Hau da, funtzionarioak eta langile lan-kontratudunak hartzen ditu barne.

Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren arabera (EPOE), honela sailkatzen dira enplegatu publikoak:

a) Karrerako funtzionarioak.
b) Bitarteko funtzionarioak.
c) Langile lan-kontratudunak:

   — Langile lan-kontratudun finkoak.
   — Langile lan-kontratudun mugagabeak.
   — Aldi baterako langile lan-kontratudunak.

d) Behin-behineko langileak.

### 1.1. Karrerako funtzionarioak

Karrerako funtzionarioak dira legezko izendapenaren bidez administrazio publiko bati lotuta daudenak, administrazio zuzenbideak araututako estatutu-harreman baten bidez, zerbitzu profesional ordainduak emateko, iraunkortasunez.

Tradizioz, karrerako funtzionario esan zaio administrazio-egintza baten bidez administrazioari modu iraunkorrean lotzen zaion (izendapena) eta administrazio-zuzenbidearen eraginpean dagoen enplegatu publikoari. Langile lan-kontratudunak, aldiz, kontratu baten bidez lotzen zaizkio administrazioari (lan-kontratua), eta lan-zuzenbidearen eraginpean daude.

### 1.2. Bitarteko funtzionarioak

Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren Legearen arabera bitarteko funtzionarioak dira, urgentziak eta beharrak hala aginduta, justifikatutako arrazoiak direla-eta bitarteko fun-

ISBN: 978-84-7777-732-8

tzionario izendatutakoak karrerako funtzionarioei dagozkien eginkizunak egiteko, hauetako bat gertatzen denean:

a) Plaza hutsak daudenean, baldin eta ezin badira karrerako funtzionarioekin bete.
b) Titularrak aldi baterako ordezteko denean.
c) Aldi baterako programak betetzeko denean; programa horiek ezin izango dute 3 urtetik gorako iraupena izan, eta beste 12 hilabetez luzatu ahal izango dira, EPOE garatzeko ematen diren legeen bidez.
d) Zeregin kopuru handiegia edo zeregin-pilaketa dagoenean; gehienez ere 6 hileko epe baterako izango da, 12 hileko tarte batean.

Karrerako funtzionarioen eta bitarteko funtzionarioen arteko aldea da bitarteko funtzionarioak administrazio-egintza baten bidez administrazioari lotu arren eta administrazio-zuzenbidearen eraginpean badaude ere, aldi baterako edo behin-behineko lotura baino ez dutela.

Administrazioaren barruan duten egonkortasuna edo iraunkortasuna, horixe da karrerako funtzionarioen eta bitarteko funtzionarioen arteko aldea zehazteko daturik esanguratsuena.

Funtzionario horiek aldi batez betetzen dituzte karrerako funtzionarioei dagozkien eginkizunak.

### 1.3. Langile lan-kontratudunak

Langile lan-kontratudunak dira idatziz formalizatutako lan-kontratu bati esker administrazio publikoek ordaindutako zerbitzuak ematen dituztenak.

Funtzionario-harremanaren eta lan-harremanaren arteko aldea da lan-harremana aldebikoa dela. Funtzionarioak alde bakarreko administrazio-egintza baten bidez lotzen zaizkio administrazioari; langile lan-kontratudunak, berriz, alde biko jarduketa baten bitartez lotzen zaizkio administrazioari, hau da, bi aldeek sinatutako lan-kontratuaren bidez.

Indarrean dagoen lan-arloko legerian aurreikusitako edozein modalitatetakoa izan daiteke lan-kontratua.

Kontratuaren iraupena aintzat hartuta, honela sailka daitezke langile lan-kontratudunak:

— Langile lan-kontratudun finkoak: lanpostu bat jabetzan eskuratzeko hautaketa-prozesua gainditzearen ondorioz lan-kontratu sinatu dutenak.
— Langile lan-kontratudun mugagabeak: lege-iruzurrez kontratatu direla-eta hautaketa-prozesu bat gainditu arte finkotasunik lortu ezin dutenak. Langile lan-kontratudunen kategoria berri bat da, langile finkoen eta aldi baterako langileen artekoa.
  Honek bereizten ditu langile finkoengandik: ez dagoela langile finko bat bere lan-postutik kentzerik, hautaketa-prozesu bat gainditzearen ondorioz eskuratu baitu lanpostua; salbuespen bakarra da legezko kausaren bat dela tarteko langilea kaleratu eta harremana amaitzea. Aitzitik, langile lan-kontratudunaren lan-harremana mugatua da, administrazioan betetzen duen lanpostua erregelamendu bidez bete arte, dagokion deialdia eginda.
— Aldi baterako langile lan-kontratudunak: zeregin jakin batzuk egiteko lan-kontratua sinatu duten langileak; langileak lehenengo egunetik daki zenbatekoa den zeregin horien iraupen zehatza edo aurreikusitako iraupena.

Administrazioak indarreko legerian aurreikusitako aldi baterako edozein kontratu-modalitate erabil dezake, eta, nolanahi ere, berdintasun-, merezimendu-, gaitasun- eta publikotasun-printzipioak bete beharko ditu.

### 1.4. Behin-behineko langileak

Behin-behineko langileak dira izendapen bidez eta iraupen ez iraunkorrez, espresuki konfiantzazkotzat edo aholkularitza berezikotzat jotzen diren eginkizunak betetzen dituzten eta beren ordainsaria xede horretara bideratutako aurrekontu-kredituen kontura jasotzen duten langileak. Behin-behineko langileei, haien izaeraren ezaugarriak aintzat hartuta egoki denean, karrerako funtzionarioen araubide orokorra aplikatuko zaie.

Behin-behineko langileei esleitutako eginkizunak zein diren ikusita eta eginkizunok aldi batez betetzen dituztela aintzat hartuta, langile horiek askatasunez izendatuko dira, konfiantza-irizpideetan soilik oinarritutako harremanak dira-eta. Halaber, diskrezionalitatez kenduko dira kargutik. Nolanahi ere, izendatu dituen agintaria kargutik kentzen denean, mota horretako langileak ere kargutik kenduko dira.

Mota horretako izendapenen berezitasunak kontuan hartuta, espresuki debekatuta dago behin-behineko langile aritutako denbora nahiz denbora horretan emandako zerbitzuak enplegu publikora iristeko edo barne-sustapenerako merezimendu gisa baloratzea.

### 1.5. Funtzionarioentzat gordetako lanpostuak eta langile lan-kontratudunek bete ditzaketen lanpostuak

Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren Legearen 11.2 artikuluaren arabera, «estatutu hau garatzeko emango diren Funtzio Publikoko legeetan ezarriko dira langile lan-kontratudunek zein lanpostutan jardun dezaketen finkatzeko irizpideak».

Euskal Enplegu Publikoaren abenduaren 1eko 11/2022 Legearen 44. artikuluak ezartzen duenez, oro har, euskal administrazio publikoetako lanpostuak funtzionario publikoek beteko dituzte. Gaineratzen du, nolanahi ere, funtzionarioentzat erreserbatuta geratuko direla administrazio publiko bakoitzaren ahal publikoak egikaritzen edo interes orokorrak zaintzen zuzenean nahiz zeharka parte hartzea eskatzen dutenak.

Eremu hauetako lanpostuak bakarrik gorde ahal izango zaizkie lan-kontratuko langileei:

a) Aldian behingo edo jarraipenik gabeko premiak betetzeko lanpostuak.
b) Alor jakin batzuetako enplegu instrumentalak –eraikin, ekipamendu eta instalazioen mantentze-lanak eta zaintza, arte grafikoak eta inkestak–, funtsezko funtzio dituztenak zerbitzuen funtzionamendurako behar den azpiegitura materiala mantentzea edo erabakiak hartzeko beharrezko diren azterlanak ahalbidetzeko datu objektiboak eskaintzea.
c) Izaera bereziko enpleguak, haietan jarduteko prestakuntza akademiko jakin baten beharrik ez dutenak, izan badiren kidegoei edo eskalei ezin esleituzkoak eta, lanpostuen edukiaren izaeragatik, beste lanpostu batzuk sortzeko egokierarik ematen ez dutenak.
d) Zeregin hauek berezko dituzten enpleguak, edo zeregin hauek baino ez dituztenak: zaintza, harrera, informazioa, agiriak zaindu eta garraiatzea, agiriak erreproduzitzea edo zeregin horietan laguntzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

e) Araututako irakaskuntza-sistemakoak edo unibertsitatekoak ez diren ikastetxeetako irakasleak, laguntzaileak eta espezialistak, eta adingabeak berrezteko zentroetakoak.
f) Lanpostu-zerrenden arabera, desgaitasunen bat duten pertsonentzat erreserbatutako enpleguak, baldin eta, desgaitasunaren mota edo graduaren arabera, konpetentziak edo trebetasunak ezin badira frogatu desgaitasunen bat duten pertsonak sartzeko sistema orokorraren bidez.
g) Protokoloarekin eta ekitaldi edo kongresuak antolatzearekin soilik zerikusia duten enpleguak.
h) Lehen eta bigarren hezkuntza arautuko Erlijio-irakasleak.
i) Atzerriko postuak, laguntza-funtzioak dituztenak.
j) Enpleguen izaera edota enpleguak adskribatuta dauden organo edo unitateek ematen duten zerbitzuaren ezaugarriak direla-eta, Eusko Legebiltzarraren lege baten bitartez zehazten diren enpleguak.

Era berean, euskal administrazio publikoek ahalmena izango dute funtzionarioak izendatzeko aurrez zerrendatutako funtzioekin zerikusia duten lanpostuetan ari daitezen; betiere, sinesgarriro justifikatuta lanpostu horietan ahal publikoak egikaritzen direla.

Era berean, enplegatu publiko hauek ere izan daitezke langile lan-kontratudun: foru- eta toki-administrazioetako organismo autonomo eta bestelako entitate instrumentaletakoak, baldin eta beren funtzioak gizarte-zerbitzu, enplegu, kultura eta kirol politiketara bideratzen badituzte.

Dagokion sortze-legeak kontrakoa esaten ez badu, langile lan-kontratudun izango dira zuzenbide pribatuaren mendeko ente publikoen zerbitzuko langileak, enpresa-entitate publikoetakoak, sozietate publikoetakoak, tokiko merkataritza-sozietateetakoak eta partzuergo, mankomunitate eta fundazio publikoetakoak; nolanahi ere, funtzionarioentzat erreserbatutako lanpostuak izango dira, beti, agintaritza edo ahal publikoak baliatzea dakartenak.

## 2. EAE-KO ADMINISTRAZIO PUBLIKOETAKO ENPLEGATU PUBLIKOEN ESKUBIDEAK ETA EGINBEHARRAK

### 2.1. Aldez aurreko gaia

Urriaren 30eko 5/2015 Legegintzako Errege Dekretuak (Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren Legearen testu bategina onartzen duena) enplegatu publikoen eskubideak eta eginbeharrak jorratzen ditu III. tituluan (14.-54. artikuluak).

III. tituluak honako kapitulu hauek ditu:

— I. kapitulua: Enplegatu publikoen eskubideak.
— II. kapitulua: Lanbide-karreran aurrera egiteko eta barne-sustapena izateko eskubidea. Jarduna ebaluatzea.
— III. kapitulua: Ordainsari-eskubideak.
— IV. kapitulua: Negoziazio kolektiboan jarduteko, ordezkariak izateko eta instituzioetan parte hartzeko eskubidea. Biltzeko eskubidea.
— V. kapitulua: Lanaldia, baimenak eta oporrak izateko eskubidea.
— VI. kapitulua: Enplegatu publikoen eginbeharrak. Jokabide-kodea.

Bestalde, EPOEren azken xedapenetatik laugarrenaren 1. puntuaren arabera, III. tituluko II. eta III. kapituluetan ezarritakoa, 25.2 artikulua salbuespen dela, estatutua garatzeko

emango diren funtzio publikoari buruzko legeak indarrean jartzen direnean hasiko da ondorioak izaten. Euskal Autonomia Erkidegoan, Euskal Enplegu Publikoaren abenduaren 1eko 11/2022 Legea.

## 2.2. Eskubide indibidualak eta taldean baliatutako eskubide indibidualak. I. kapitulua (14. eta 15. artikuluak)

I. kapituluak (14. eta 15. artikuluak) honela sailkatzen ditu enplegatu publikoen eskubideak: eskubide indibidualak eta taldean baliatutako eskubide indibidualak.

EPOEren 14. artikulua eskubide indibidualei buruzkoa da. Eskubideok era berean aplikatzen zaizkie funtzionario zein langile lan-kontratudunei, salbuespenak salbuespen. Jakina, salbuespena da mugiezintasunerako eskubidea funtzionarioei soilik aitortzen zaiela.

Eskubide horiek dagoeneko Euskal Autonomia Erkidegoan bazeuden jasota, zuzenean edo zeharka, dagoeneko indargabetuta dagoen euskal funtzio publikoaren legerian (Euskal Funtzio Publikoari buruzko uztailaren 6ko 6/1989 Legearen 69. artikulua). Aitzitik, eskubide horietako batzuk zehaztu egiten dira, eta, horrez gain, beste batzuk gehitzen dira, lege hori onetsi ondoren onetsi diren izaera sozialeko eta kontziliazio- eta berdintasun-arloko legeen ondorioz.

Hona hemen 14. artikuluan aitortutako eskubide indibidualak:

a) Karrerako funtzionario-izaerari dagokion mugiezintasunerako eskubidea.
b) Egoera profesionalari dagozkion eginkizun edo zereginak benetan betetzeko eskubidea, betiere, karrera profesionalean izandako aurrerapen profesionalaren arabera.
c) Karrera profesionalean aurrera egiteko eta barne-sustapena izateko eskubidea, betiere, berdintasun-, merezimendu-, eta gaitasun-printzipio konstituzionalei jarraituz, eta horretarako sistema objektiboak eta gardenak ezarrita.
d) Emandako zerbitzuari dagozkion ordainsariak eta kalte-ordainak jasotzeko eskubidea.
e) Lanean diharduen atalari esleitutako helburuak lortzeko lanetan parte hartzeko eskubidea eta arduradunengandik egin beharreko zereginen berri jasotzeko eskubidea.
f) Enplegatuak bere eginkizunak edo karguak bidezko eran bete dituenean, horren ondorioz edozein jurisdikzio-arlotan prozedurarik sortuz gero, dena delako administrazio publikoaren defentsa juridikoa eta babesa jasotzeko eskubidea.
g) Etengabeko prestakuntza izateko eta jakintza nahiz gaitasun profesionala etenik gabe eguneratzen jarraitzeko eskubidea, ahal dela, lan-ordutegiaren barruan.
h) Lanean intimitatea, sexu-orientazioa eta -identitatea, genero-adierazpena, sexu-ezaugarriak, norberaren irudia eta duintasuna errespetatzeko eskubidea, bereziki sexu-jazarpenaren eta sexuan, sexu-orientazioan eta -identitatean, genero-adierazpenean edo ezaugarri sexual, moral eta laboraletan oinarritutako jazarpenaren aurrean.
i) Inolako diskriminaziorik ez jasateko eskubidea, jaiotza, arraza edo etnia, generoa, sexua edo orientazio nahiz identitate sexuala, genero-adierazpena, ezaugarri sexualak, erlijioa edo sinesmenak, iritzia, desgaitasuna, adina edo beste edozein baldintza edo inguruabar pertsonal nahiz sozial direla-eta.
j) Norberaren bizimodua, lan-arlokoa eta familiartekoa elkarri egokitzea lagunduko dioten neurrietarako eskubidea.
j bis) Bere esku jarritako gailu digitalak erabiltzean eta bideozaintzako eta geolokalizazioko gailuen erabileraren aurrean intimitatea zaintzeko eskubidea, baita deskonexio digita-

ISBN: 978-84-7777-732-8

lerako eskubidea ere, datu pertsonalak babestearen eta eskubide digitalak bermatzearen arloan indarrean dagoen legerian ezarritakoaren arabera.

k) Adierazpen-askatasuna izateko eskubidea, ordenamendu juridikoaren mugak errespetatuta.
l) Lanean, osasunari eta segurtasunari dagokienez, babes eraginkorra jasotzeko eskubidea.
m) Oporrak, atsedenaldiak, baimenak eta lizentziak izateko eskubidea.
n) Erretiroa hartzeko eskubidea, aplikatu beharreko arauetan ezarritako xedapen eta baldintzen arabera.
o) Gizarte Segurantzaren prestazioak jasotzeko eskubidea, aplikatu beharreko araubidearen arabera.
p) Elkarte profesionaletara askatasunez biltzeko eskubidea.
q) Ordenamendu juridikoak emandako gainerako eskubideak.

Euskal Enplegu Publikoaren abenduaren 1eko 11/2022 Legeak 161. artikuluan arautzen ditu eskubide indibidualak, eta haien edukiak bat datoz, funtsean, Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuak aitortutako eskubideekin, nahiz eta horietako batzuek ñabardurak jasotzen dituzten haien formulazioan.

15. artikuluan, eskubide sindikalak eta parte hartzeko eskubideak jasotzen dira, eta ondoren, zehaztu egiten dira EPOEren III. tituluko IV. kapituluan.

15. artikuluan, taldean baliatutako eskubide indibidual hauek aitortzen zaizkie enplegatu publikoei:

a) Askatasun sindikala izateko eskubidea.
b) Negoziazio kolektiboan jarduteko eskubidea eta lan-baldintzak ezartzerakoan parte hartzekoa.
c) Greba egiteko eskubidea, gizartearentzat ezinbestekoak diren zerbitzuak gordeko direla bermatuta.
d) Laneko gatazka kolektiboak planteatzeko eskubidea, kasuan-kasuan aplikatu beharreko legeriaren arabera.
e) Biltzeko eskubidea, estatutuko 46. artikuluan ezarritako xedapenen arabera.

Euskal Enplegu Publikoaren abenduaren 1eko 11/2022 Legeak 162. artikuluan arautzen ditu taldean baliatutako eskubide indibidualak, EPOEn araututakoekin bat etorriz.

## 2.3. Lanbide-karrera, barne-sustapena eta jarduna ebaluatzea. I. kapitulua (16.-20. artikuluak)

II. kapituluak (16.-20. artikuluak) karrera profesionalean aurrera egiteko eta barne-sustapena izateko eskubideak arautzen ditu. Halaber, jardunaren ebaluazioa arautzen du.

### 2.3.1. Karrera profesionala

Karrera profesionala funtzionarioen (EPOEren 16.1 artikulua) eta langile lan-kontratudunen (EPOEren 19.1 artikulua) eskubidea da.

16.2 artikuluaren arabera, karrera profesionala «iristeko aukeren eta lanbide-garapeneko itxaropenen multzo ordenatua da, eta berdintasun-, merezimendu- eta gaitasun-printzipioekin bat gauzatzen da».

Honako modalitate hauek jasotzen dira:

a) Karrera horizontala; gradua, kategoria, eskaloi edo antzeko kontzeptuak oinarri hartuta, aurrera joan daiteke, lanpostuz zertan aldatu izan gabe.
b) Karrera bertikala; era horretara, lanpostuen egituran igo egin daiteke, lanpostuak betetzeko prozedurak erabilita.
c) Barne-sustapen bertikala; horren bidez, kidego batetik edo sailkapen profesionaleko azpitaldeko eskala batetik (edo talde batekotik, baldin eta azpitalderik ez badago) goragoko beste batera igo daiteke.
d) Barne-sustapen horizontala; horrela, azpitalde profesional bereko kidegoetara edo eskaletara irits daiteke.

Karrera bertikalari buruz, EPOEk ez dio ezer 16. artikuluan ezarritakoaz gainera. Karrera horizontala dela-eta, 17. artikuluan, estatutua garatzeko arauetan errespetatu beharko diren erregela batzuk zehazten dira, baina ondorengo garapenetan antolatzeko aukera zabala ematen da.

Gai garrantzitsu hori Euskal Enplegu Publikoari buruzko abenduaren 1eko 11/2022 Legearen VII. tituluan arautzen da, baina, era berean, eredua azkenean ulertzeko, testuaren amaieran jasotzen diren xedapen iragankor batzuk hartu behar dira kontuan.

Legeak oinarriak ezarri dizkie euskal administrazio publikoei, funtzionarioen aurrerapen profesionalean funtsatutako karrera profesionalaren ereduak sortu ditzaten. Karrera profesionalak, baina, alderdi subjektiboaz gain –hau da, funtzionarioen eskubidea izateaz gain-, dimentsio objektiboa ere badu, eta hori azpimarratzera etorri da legea: kudeaketa-tresna bat ere badela administrazio publikoen funtzionamendua eta zerbitzugintza efizienteago egiteko.

Legeak, beste alde batetik, oinarrizko legegileak karrera profesionalari aurreikusi dizkion motak sartzen ditu, eta, gainera, aukera ematen die administrazio publikoei, karrera bertikala eta horizontala ez ezik, biak hartuko dituen karrera misto bat ere era dezaten. Legeak, hartara, karrera profesionalaren eredu bat taxutzen du, zeinean administrazio publiko bakoitzak bere borondatez zehaztuko baitu karrera profesionaleko eredu bertikal edo horizontal edo misto bat ezartzen den ala ez.

Karrera profesionalaren ereduaren funtsezko elementua garapen profesionalaren gradua da, zalantzarik gabe. Legeak egituratzen duen markoak lortu nahi duen helburua, nolabait, euskal enplegu publikoaren benetako profesionalizazioa lortzea baino ez da. Hartara, garapen profesionaleko gradu edo maila batzuk zehazten dira, funtzionarioek arian-arian egiazta ditzaketenak; eta horixe da karrera profesional horizontalaren ardatza.

Legeak adierazten duenez, karrera profesional horizontaleko modalitateen ezarpena eta garapena eraginkorra izateko, euskal administrazio publiko bakoitzak beharrezkoa den arau-garapena egin beharko du.

#### 2.3.2. Barne-sustapena

EPOEren 18. artikuluan adierazten da barne-sustapena hautaketa-prozesuen bidez egingo dela.

Prozesuotan, berdintasun-, merezimendu-, eta gaitasun-printzipio konstituzionalak bermatu beharko dira.

Halaber, honako printzipioak bete beharko dira:

— Deialdien eta haien oinarrien publikotasuna.
— Gardentasuna.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Hautaketa-organoetako kideen inpartzialtasuna eta profesionaltasuna.
— Hautaketa-prozesuetako edukiak bete beharreko eginkizunei edo zereginei egokitutakoak izatea.
— Hautaketa-prozesuetan bizkortasunez jokatzea, objektibotasunari kalterik egin gabe.

Barne-sustapeneko prozesuan parte hartzeko eskatzen diren baldintzak bete behar dituzte funtzionarioek; horrez gain, gutxienez, bi urteko antzinatasuna izan behar dute beheko titulazio-azpitalde edo -taldean; eta, amaitzeko, dagozkien hautaketa-probak gainditu behar dituzte.

Gainera, barne-sustapeneko prozesuetan parte hartzea eta karrera profesionalean aurrera egitea sustatzeko neurriak hartzera behartzen ditu administrazio publikoak. Horrek eragin dezake administrazio publikoek erronka berriak izatea prestakuntzaren arloan.

Langile lan-kontratudunei dagokienez, langile lan-kontratudunen karrera profesionala eta barne-sustapena Langileen Estatutuan edo hitzarmen kolektiboetan jasotako prozedurak erabiliz gauzatuko dira.

11/2022 Legeak, abenduaren 1ekoak, Euskal Enplegu Publikoarenak, 91. artikulutik 93.era arautzen du barne-sustapen bertikala eta horizontala.

#### 2.3.3. Jarduna ebaluatzea

Jarduna ebaluatzea ez da soilik enplegatu publikoen eskubidea. Langileak ebaluatzeko aukera emango duten sistemak ezartzea administrazio publikoen eginbeharra ere bada.

Jarduna ebaluatzeak funtzio publikoko sistemaren gabezia handienetako bat konpontzea du helburu: jarduna ez baloratzea eta enplegatu publiko bakoitzaren errendimendua edo jarduketen emaitzak kontrolatzeko mekanismorik ez izatea.

Jardunaren ebaluazioa prozedura bat da, zeinaren bidez laneko jokabidea eta errendimendua edo emaitzen lorpena neurtu eta balioetsiko baitira.

Indarreko araudian aitortutako beste eskubide batzuekin lotura estua duen eskubidea da.

- Enplegatu publikoen egoera profesionalari dagozkion eginkizunak edo zereginak benetan betetzeko eskubidea. Benetako betetze hori hartzen da oinarritzat jardunaren edozein motatako ebaluazioa egiteko.
- Lanean diharduen unitateari esleitutako helburuak lortzeko lanetan parte hartzeko eskubidea eta arduradunengandik egin beharreko zereginen berri jasotzeko eskubidea aitortzen dira. Argi dago, jarduera behar bezala ebaluatzeko, aldez aurretik identifikatu eta azaldu behar direla unitate bakoitzaren helburuak. Unitate bakoitzaren helburuak identifikatzeko eta azaltzeko eskatzen zaie administrazio publikoei, zeharka, eta, horiek oinarri hartuta, helburu indibidualak eta horiek lortzeko egin beharreko zereginak zehaztu ditzaten, ondoren ebaluatu ahal izateko.

Ebaluazio-sistemek irizpide hauek bete behar dituzte: gardentasuna, inpartzialtasuna, objektibotasuna eta diskriminaziorik eza. Halaber, ezartzen du enplegatu publikoen eskubideak eragotzi gabe aplikatuko direla irizpideok.

Gainera, jardunaren ebaluazioak karrera profesional horizontalean, prestakuntzan, lanpostuak betetzean eta ordainsari osagarriak jasotzean dituen ondorioak zehaztu behar ditu administrazio publiko bakoitzak.

Ebaluazioaren emaitzarekin lotzen da, gainera, lanpostuan jarraitzeko aukera. Horrez gain, lanpostuan jarraitzeko aukera ebaluazioaren emaitzarekin lotzen duen prozedurak berme for-

malak izan behar dituela arautzen da, eta, hortaz, besteak beste, interesdunari entzungo zaiola eta dagokion ebazpen arrazoitua emango dela.

Karrera horizontala, ordainsari osagarriak eta lehiaketa-prozedura bidez lortutako lanpostutik kentzeko erabakia aplikatzeko orduan, beharrezkoa izango da, aldez aurretik, jarduna ebaluatzeko bidea emango duten sistema objektiboak onestea. Hau da, ezin dira aplikatu jarduna ebaluatzeko sistema objektiboa onetsi arte.

Euskal Enplegu Publikoaren abenduaren 1eko 11/2022 Legeak jardunaren ebaluazioa ere jasotzen du enplegatu publikoen kudeaketa eta garapen profesionala hobetzeko tresna gisa. Hala, 54. artikuluak ezartzen du euskal administrazio publikoek beren enplegatuen jarduna ebaluatzeko sistemak ezarriko dituztela, lanpostu bakoitzaren ezaugarrien eta betekizunen arabera, eta irizpide batzuk ezartzen ditu, zeinetara egokitu behar baitira.

Sistema horiek jarduna, motibazioa eta prestakuntza hobetzeko balio behar dute, eta emaitzak lanpostuak eta hautaketa- eta hornidura-prozesuak berrikusteko erabili ahal izango dira. Halaber, ezartzen du euskal administrazio publikoek erregelamendu bidez garatuko dituztela jardunaren ebaluazioak enplegatuen karrera profesionalean, barne-sustapenean, lanpostuen horniduran eta ordainsari osagarrietan izango dituen ondorioak.

## 2.4. Ordainsari-eskubideak. III. kapitulua (21.-30. artikuluak)

III. tituluko III. kapituluak (21.-30. artikuluak) enplegatu publikoen ordainsari-eskubideak arautzen ditu. Gai hori 3. puntuan aztertuko dugu, enplegatu publikoen ordainsariak aztertzean.

## 2.5. Negoziazio kolektiboan jarduteko, ordezkariak izateko eta instituzioetan parte hartzeko eskubidea. IV. kapitulua (31.-46. artikuluak)

III. tituluko IV. kapituluak (31.-46. artikuluak) negoziazio kolektiboan jarduteko, ordezkariak izateko eta instituzioetan parte hartzeko eskubidea arautzen du. Halaber, biltzeko eskubidea arautzen du.

EPOEren 15. artikuluak, taldean baliatzen diren eskubide indibidualen artean, negoziazio kolektiboan jarduteko eskubidea eta lan-baldintzak ezartzerakoan parte hartzekoa aitortzen die enplegatu publikoei.

Eskubide hori 31.2 artikuluan ere aitortzen da (IV. kapituluaren barruan). Artikulu biak enplegatu publiko guztiei aplikatzekoak dira, funtzionarioei zein lan-kontratudunei. Hala ere, 32. artikuluak dio langile lan-kontratudunek negoziazio kolektiboan jarduteko duten eskubidea arautzeko orduan, lan-arloko legeria izango dela oinarri (hau da, Langileen Estatutua).

### 2.5.1. Enplegatu publikoen negoziazio kolektiboa

31. artikuluaren arabera, administrazio publikoetako enplegatuen lan-baldintzak ezartzerakoan negoziatzeko eskubidea izatea da negoziazio kolektiboan jarduteko eskubidea.

32. artikulua langile lan-kontratudunei buruzkoa da, eta horren arabera, lan-arloko legeriari jarraituz arautuko dira enplegatu publiko lan-kontratudunen negoziazio kolektiboa, ordezkaritza eta parte-hartzea, hargatik eragotzi gabe espresuki aplikatzekoak zaizkien EPOEren manuak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

33. artikuluan, funtzionario publikoen lan-baldintzen negoziazio kolektiboa arautzen duten printzipioak zehazten dira. Hala ere, gure ustez, printzipio horiek berdin-berdin aplika daitezke langile lan-kontratudunen baldintzak negoziatzeko orduan.

Hona hemen printzipioak: legezkotasuna, aurrekontu-estaldura, nahitaezkotasuna, negoziatzeko fede ona, publikotasuna eta gardentasuna.

— Legezkotasun-printzipioak (Espainiako Konstituzioaren 103. artikuluan arautua) ezartzen du administrazio publikoak legeari eta zuzenbideari bete-betean men eginez jardun behar duela. Printzipio horren arabera, funtzionario publikoen ordezkariekin egindako akordioetan eta langile lan-kontratudunen hitzarmen kolektiboetan legea errespetatu behar da, muga gaindiezina baita.
— Aurrekontu-estalduraren printzipioaren arabera, funtzionarioen zein langile lan-kontratudunen ordainsari-igoerek dagozkien aurrekontu-legeen babesa izan behar dute.
— Negoziatzeko nahitaezkotasunaren printzipioaren arabera, administrazio publikoak behartuta daude langileen lan-baldintzak langileen ordezkariekin negoziatzera (ez, ordea, horiek nahitaez adostera).
— Negoziatzeko fede onaren printzipioa: negoziazioan parte hartzen duten aldeek negoziatzeko prest egon behar dute, legeak ezarritakoez bestelako murriztapenik gabe. Printzipio horren arabera, bi aldeek negoziatzeko ahaleginak egiteko konpromisoa hartzen dute; horrek ez du esan nahi ados jarri behar dutenik ezinbestean, baina bai ados jartzen saiatu behar dutela.
— Publikotasun- eta gardentasun-printzipioekin bat, negoziazio-prozesu osoa jendaurrean egin behar da, eta interesdunek negoziazio-prozesuaren bilakaerari buruzko informazio zehatza lortzeko aukera izan behar dute.

#### 2.5.1.1. *Negoziazio-mahaiak*

Funtzionario publikoen lan-baldintzen negoziazio kolektiboaz arduratzen den organoa da negoziazio-mahaia. Administrazio publikoaren eta sindikatuen ordezkariek osatzen dute.

Funtzionario publikoen lan-baldintzen negoziazioa negoziazio-mahaien maila hauetan antolatuta dago, administrazio-maila zein den:

— Estatuko Mahai Orokor Bateratua, zeinak oinarrizko baldintzak eta ordainsarien igoerak negoziatzen baititu Estatuko administrazio publiko guztietako langile guztientzat, bai funtzionarioentzat, bai lan-kontratudunentzat; ondoren, Estatuko Aurrekontu Orokorretan islatzen dira negoziatutako gaiak.
— Mahai orokorrak, zeinak autonomia-erkidego bakoitzaren eremuan eratzen baitira.
— Negoziazio-mahai sektorialak, zeinak Mahai Orokorrak erabakita eratu ahal izango baitira, sektore zehatz bakoitzaren berezitasunak kontuan hartuta.

Estatuko Administrazio Orokorra izango da Mahai Orokor Bateratuaren buru, eta autonomia-erkidego guztietako eta Espainiako udalerrien eta probintzien federazioko ordezkariak izango ditu. Sindikatuek, administrazio publiko guztietako ordezkaritza-organoetarako hauteskundeetan zer emaitza lortu dituzten, horren araberako ordezkaritza izango dute.

Autonomia-erkidego bakoitzeko mahai orokorretan, administrazioa bera ez ezik, ordezkaritza handieneko sindikatuak izango dira; horretarako, sindikatuek, ordezkaritza-organoetarako hauteskundeetan, kasuan kasuko ordezkaritza-eremurako lortu dituzten emaitzei erreparatuko zaie.

Mahai sektorialak Mahai Orokorrak erabakita era daitezke, sektore bakoitzaren baldintza espezifikoak edo berezitasunak aintzat hartuta. Negoziazio-mahai orokorrak bezala, dagokion

administrazio publikoko ordezkariek eta ordezkaritza handieneko sindikatuek osatuko dituzte. Haien eremuko langileei dagozkien lan-baldintzei buruzko gaiak negoziatuko dituzte, baldin eta ez badira Mahai Orokorrean negoziatu gai bereziak izateagatik.

Euskal Autonomia Erkidegoan, zenbait eremutako mahai sektorialak eratu dira:

— EAEko Administrazio Orokorreko funtzionarioak.
— EAEko unibertsitateaz kanpoko irakasle funtzionarioak.
— Ertzaintzako langileak.
— Osakidetza-Euskal Osasun Zerbitzuko langileak.
— EAEko Justizia Administrazioko funtzionarioak.
— EAEko Administrazio Orokorreko langile lan-kontratudunak.
— Hezkuntza Saileko irakasle eta hezitzaile lan-kontratudunak.
— Hezkuntza Saileko langile lan-kontratudunak.
— Hezkuntza Saileko Erlijioko langile lan-kontratudunak.
— Segurtasun Saileko eta Euskal Herriko Poliziaren Ikastegiko langile lan-kontratudunak.

#### 2.5.1.2. *Negoziatu daitezkeen gaiak*

Administrazio publikoek, zeinek bere eskumenen arabera eta kasuan-kasuan legez dagokion irismena izanik, honako gai hauek negoziatuko dituzte:

a) Estatuko nahiz autonomia-erkidegoetako aurrekontu orokorrei buruzko legeetan ezarritakoaren arabera, administrazio publikoetako langileen ordainsarietan egin beharreko igoera aplikatzea.
b) Funtzionarioen ordainsari osagarrien zenbatekoa ezartzea eta aplikatzea.
c) Arlo hauetan irizpide orokorrak finkatzeko arauak: enplegu publikora iritsi, karrera egin eta lanpostuak betetzeko moduak, lanpostuak sailkatzeko sistemak eta giza baliabideak antolatzeko planak eta planifikazio-tresnak.
d) Jarduna ebaluatzeari begira, irizpide eta mekanismo orokorrak ezartzen dituzten arauak.
e) Gizarte Aurreikuspen Osagarriko Planak.
f) Prestakuntzako eta barne-sustapeneko planei eta funtsei buruzko irizpide orokorrak.
g) Gizarte-prestazioak eta klase pasiboen pentsioak zehazteko irizpide orokorrak.
h) Eskubide sindikalei eta parte hartzeko eskubideei buruzko proposamenak.
i) Gizarte-ekintzari buruzko irizpide orokorrak.
j) Lan-arriskuen prebentziorako araudian zehaztutakoak.
k) Funtzionarioen lan-baldintzetan eta ordainsarietan eragina dutenak, baldin eta, horiek arautzeko, lege-mailako araua behar bada.
l) Enplegu publikoko eskaintzei buruzko irizpide orokorrak.
m) Lan-egutegia, ordutegiak, lanaldiak, oporrak, baimenak eta mugigarritasun funtzionala eta geografikoa, baita giza baliabideak estrategikoki planifikatzeko irizpide orokorrak ere, enplegatu publikoen lan-baldintzetan eragina duten alderdiei dagokienez.

Euskal Enplegu Publikoaren abenduaren 1eko 11/2022 Legeak lanpostu-zerrendak edo tresna baliokideak gehitzen dizkio horri.

#### 2.5.1.3. *Akordioak eta itunak*

EPOEren 38. artikuluak ezartzen du administrazio publikoek, negoziazio-mahaietan bilduta, itunak eta akordioak egin ahal izango dituztela sindikatuetako ordezkariekin, administrazio horietako funtzionarioen lan-baldintzak zehazteko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Akordioen eta itunen arteko desberdintasun nagusia haien eraginkortasuna da. Akordioak eraginkorrak izan daitezen, administrazioko organo eskudunak berretsi beharko ditu. Itunak, berriz, zuzenean aplika daitezke, eta ez dago horiek ondoren berretsi beharrik.

Akordioetan eta itunetan honako hauek jaso behar dira gutxienez: zer alde dauden haien eraginpean; zein diren akordioen eta itunen eremu pertsonala, eremu funtzionala, lurralde-eremua eta denbora-eremua, eta zein diren akordioen eta itunen amaiera iragartzeko modua, aurreabisu-epea eta baldintzak.

Itunak eta akordioak eraginkorrak izan daitezen, dagokion aldizkari ofizialean argitaratu beharko dira.

Dagokion negoziazio-mahaian akordiorik lortzen ez bada, administrazio publiko bakoitzean eskuduna den gobernu-organoak zehaztuko ditu funtzionarioen lan-baldintzak.

Besterik adostu ezean, urtetik urtera luzatuko dira itunak eta akordioak, aldeek horien amaiera espresuki iragartzen ez badute.

Langile lan-kontratudunei dagokienez, langileen ordezkarien eta enpresaburuen (administrazioa) arteko negoziazioaren emaitza dira hitzarmen kolektiboak, eta nagusiki lan-baldintzak eta produktibitatea arautzeko askatasunez hartutako erabakiaren adierazpena dira (Langileen Estatutuaren 82. artikulua).

### 2.5.2. Enplegatu publikoen ordezkaritza-organoak eta parte-hartze instituzionala

Ordezkaritza izateko eskubidea ordezkariak hautatzeko eta organo bateratuak eratzeko ahalmena izatea da, horien bitartez, administrazio publikoen eta haien enplegatuen arteko elkarrizketa bideratzeko.

Parte-hartze instituzionala legez ezarriko diren entitate eta organismoetako kontrol- eta jarraipen-organoetan sindikatuen bitartez parte hartzeko eskubidea da.

Ordezkaritzari dagokionez, bereizi egingo ditugu, alde batetik, funtzionarioen ordezkaritza, eta bestetik, langile lan-kontratudunen ordezkaritza.

Hona hemen funtzionario publikoen ordezkaritza-organo espezifikoak:

— Langileen ordezkariak: 6 funtzionario edo gehiago eta 50 baino gutxiago dituzten hauteskunde-unitateetan.
— Langileen batzordeak: 50 funtzionario edo gehiago dituzten hauteskunde-unitateetan.

Langileen Estatutuan aurreikusitakoaren arabera (62.-63. artikuluak), honako hauek dira langile lan-kontratudunen ordezkaritza-organoak:

— Langileen ordezkariak: 10 langile edo gehiago eta 50 baino gutxiago dituzten lantokietan. Langile kopurua 6tik 10era bitartekoa bada, langileen ordezkari bat egotea erabaki ahal izango dute, gehiengoz.
— Enpresa-batzordeak: lantokian langileak ordezkatzeaz arduratzen diren organoak dira, eta 50 langile edo gehiago daudenean eratu behar dira.

EPOEren 42. artikuluaren eta Langileen Estatutuaren 67.3 artikuluaren arabera, funtzionarioen eta langile lan-kontratudunen ordezkarien agintaldia 4 urtekoa izango da; aldi hori igarota, berriz ere hautatu ahal izango dira.

Ordezkarien agintaldia luzatu egin dela joko da baldin eta, hura amaitzean, hauteskunderik egin ez bada.

#### 2.5.2.1. *Hauteskunde-prozedura*

Funtzionarioen eta langile lan-kontratudunen ordezkariak hautatzeko prozedurak oso antzekoak dira. Funtzionarioen ordezkariak hautatzekoak EPOEren 44. artikuluan araututa daude, langile lan-kontratudunen ordezkariak hautatzekoak, berriz, Langileen Estatutuaren 69. artikuluan eta hurrengoetan.

EPOEren 44. artikuluak ezartzen du funtzionarioen ordezkariak hautatzeko prozedura erregelamendu bidez zehaztuko dela. Nolanahi ere, prozedura garatzerakoan jarraitu beharreko irizpideak zehazten ditu.

Honatx irizpideok:

a) Hauteskundeak sufragio pertsonal, zuzen, aske eta sekretuaren bitartez egingo dira, eta botoa postaz edo beste bide telematiko batzuk erabilita bidali ahal izango da.
b) Zerbitzu aktiboko egoeran dauden funtzionarioak izango dira hautesle eta hautagarri.
c) Sindikatuek edo hauteskunde-unitate bereko hauteskunde-taldeek aurkeztu ahal izango dituzte hautagai-zerrendak.
d) Langileen batzordeetarako hauteskunde-sistema zerrenda itxien eta sistema proportzionalaren bidezkoa izango da. Langileen ordezkarientzat, berriz, zerrenda irekien eta gehiengoaren bidezko sistema erabiliko da.
e) Hauteskunde-mahaiak izango dira hauteskunde-organoak.
f) Hauteskunde-prozesuetako aurkaratzeak arbitraje-prozedura baten bidez izapidetuko dira.

Artikulu horretan aurreikusitako erregelamendu bidezko garapena onetsi artean, ordezkaritza-organoei buruzko ekainaren 12ko 9/1987 Legean aurreikusitako hauteskunde-prozedura egongo da indarrean.

#### 2.5.2.2. *Biltzeko eskubidea*

Enplegatu publikoen borondatea zuzenean adierazteko legez aurreikusitako tresna da biltzeko eskubidea. Espainiako Konstituzioaren 21. artikuluan du oinarria.

EPOEren 15.e) artikuluaren arabera, biltzeko eskubidea enplegatu publiko guztiek, funtzionario zein lan-kontratudunek, duten eskubide indibiduala da, taldean baliatzekoa.

EPOEren 46. artikuluaren arabera, honako hauek daude bilera bat deitzeko legitimatuta:

— Sindikatuak.
— Langileen ordezkariak.
— Langileen batzordeak.
— Enpresa-batzordeak.
— Enplegatu publikoak, baldin eta bilerara deitutako kolektiboaren % 40 badira, gutxienez.

Lantokian bildu nahi izanez gero, bilerak lanorduetatik kanpo egiteko baimena emango da, aldeek besterik adostu ezean.

### 2.6. Lanaldia, baimenak eta oporrak izateko eskubidea. V. titulua (47.-51. artikuluak)

III. tituluko V. kapitulua (47.-51. artikuluak) lanaldiari, baimenei eta oporrei buruzkoa da.

Kapitulu honetan jasotako erregulazioa 14.m) artikuluan enplegatu publikoei aitortutako eskubidearen zehaztapena da; artikulu horretan, oporrak, atsedenaldiak, baimenak eta lizentziak izateko eskubidea aitortzen da.

ISBN: 978-84-7777-732-8

#### 2.6.1. Lanaldia

47. artikuluan ezartzen da administrazio publikoak zehaztuko duela bere funtzionario publikoen lanaldia, eta osoa edo partziala izan daitekeela.

Administrazio publikoek ordutegia malgutzeko neurriak hartuko dituzte hamabi urtetik beherako seme-alabak beren kargura dituzten enplegatu publikoen familia- eta lan-bizitza bateragarri egiten dela bermatzeko, bai eta hamabi urtetik gorako seme-alabak, ezkontidea edo izatezko bikotekidea, bigarren mailarainoko odol-ahaidetasuna duten senideak eta etxebizitza berean bizi diren beste pertsona batzuk zaintzeko premia duten enplegatu publikoenak ere, baldin eta adinagatik, istripuagatik edo gaixotasunagatik ezin badira beren kabuz moldatu.

47. artikulua funtzionario publikoei buruzkoa bada ere, 51. artikuluan ezartzen da langile lan-kontratudunen lanaldiari, baimenei eta oporrei buruzko araubideari dagokionez, kapitulu horretan eta dagokion lan-arloko legerian ezarritakoa hartuko dela aintzakotzat.

#### 2.6.2. Telelana

V. kapituluan, beste artikulu bat gehitu da, 47-bis artikulua, telelanari buruzkoa.

Artikulu berri hori irailaren 19ko 29/2020 Errege Lege Dekretuaren bidez gehitu zen (Administrazio publikoetako telelanaren eta Osasun Sistema Nazionaleko giza baliabideen arloko premiazko neurriei buruzkoa, COVID-19ak eragindako osasun-krisiari aurre egiteko).

Administrazio publikoetako telelana urruneko zerbitzuak emateko modalitate bat da, eta modalitate horretan administrazioaren bulegoetatik kanpo gara daitezke lanpostuaren eskumenak, baldin eta zerbitzuaren beharrek horretarako aukera ema-ten badute, informazioaren eta komunikazioaren teknologiak erabiliz.

Telelana lana antolatzeko modu berri bat da, eta onuragarria izan behar du, bai administrazioarentzat, bai modalitate horren bidez zerbitzuak ematen dituzten langileentzat.

Langileek telelanean jardun ahal izateko, administrazioak baimen espresua eman behar du, eta modalitate horrek bateragarria izan behar du aurrez aurreko jarduerarekin. Era berean, telelanean jardutea borondatezkoa izango da enplegatu publikoentzat, eta aurrerago ere beren erabakia berraztertzeko aukera izango dute, behar bezala justifikatutako salbuespenezko egoeretan izan ezik.

Telelanaren erregulazioa funtzionarioei zein langile lan-kontratudunei aplikatuko zaie, eta telelanaren baldintzak enplegatu publikoen ordezkariekin negoziatuko dira.

Telelanean jarduteko baimena ematen duen administrazioa arduratuko da urruneko zerbitzua emateko beharrezkoak diren ekipoak emateaz eta mantentzeaz.

Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko eta haren organismo autonomoetako telelanaren bidezko modalitate ez-presentziala 113/2023 Dekretuak, uztailaren 18koak, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko enplegatu publikoen telelanari buruzkoak, arautzen du.

#### 2.6.3. Funtzionario publikoen baimenak

EPOEren 48. eta 49. artikuluetan, funtzionario publikoen baimenak arautzen dira.

Baimen horiek langile lan-kontratudunei aplikatzerakoan, 51. artikulua hartu behar da kontuan; horren arabera, langile lan-kontratudunen lanaldiari, baimenei eta oporrei buruzko araubidea zehazteko, kapitulu horretan eta dagokion lan-arloko legerian ezarritakoari erreparatuko zaio.

— 48. artikuluan honako eskubide hauek ezartzen dira:

a) Ezkontidearen, izatezko bikotekidearen edo odol-ahaidetasunezko edo ezkontza-ahaidetasunezko lehen mailarainoko ahaideen istripu edo gaixotasun larriagatik, ospitaleratzeagatik edo etxean atseden hartzea eskatzen duen ospitaleratzerik gabeko ebakuntza kirurgikoagatik, bai eta aurrekoak ez diren beste pertsona batzuen kasuan ere, funtzionarioarekin etxebizitza berean bizi badira eta horiek benetan zaindu behar badira, bost egun baliodun.
   Odol-ahaidetasun edo ezkontza-ahaidetasunezko bigarren mailarainoko ahaide baten istripu edo gaixotasun larriagatik, ospitaleratzeagatik edo etxean atseden hartzea eskatzen duen ospitaleratzerik gabeko ebakuntza kirurgikoagatik, baimena lau egun baliodunekoa izango da.
   Ezkontidea, izatezko bikotekidea edo odol-ahaidetasunezko edo ezkontza-ahaidetasunezko lehen mailako senidea hiltzen bada, hiru egun baliodun, gertakaria udalerri berean gertatzen bada, eta bost egun baliodun, beste udalerri batean gertatzen bada. Odol-ahaidetasun edo ezkontza-ahaidetasunezko bigarren mailarainoko ahaideren bat hiltzen bada, baimena bi egun baliodunekoa izango da herri berean gertatzen bada, eta lau egun baliodunekoa beste udalerri batean gertatzen bada.
b) Bizilekua aldatu gabe egoitza aldatzeagatik, egun bat.
c) Eginkizun sindikalak edo langileak ordezkatzekoak egiteagatik, erabaki moduan.
d) Azken azterketetara eta behin betiko bestelako gaitasun probetara joateko, horiek egiten diren egunetan.
e) Haurdun dauden funtzionarioek haurra jaio aurreko azterketak eta erditzea prestatzeko teknikak egiteko behar adina denbora, eta, adopzioaren, harreraren edo adopzio-helburuko zaintzaren kasuetan, lanaldiaren barruan egin beharreko nahitaezko informazio- eta prestakuntza-saioetara joateko eta egokitasun-adierazpenaren aurreko nahitaezko txosten psikologiko eta sozialak egiteko behar adina denbora.
   Apartatu honetan xedatutakoaren ondorioetarako, haurdun dauden funtzionarioen terminoaren barruan sartzen dira haurdun dauden funtzionario transak ere.
f) Hamabi hilabete baino gutxiagoko semearen edo alabaren edoskitzeagatik, lana ordubetez uzteko eskubidea izango dute, eta ordu hori bi zatitan hartu ahal izango dute. Eskubide horren ordez, ohiko lanaldia ordu erdi murriztu ahal izango da lanaldiaren hasieran eta amaieran, edo ordubete lanaldiaren hasieran edo amaieran, helburu berarekin.
   Atal honetan jasotako baimena funtzionarioen eskubide indibiduala da, eta ezin zaio beste guraso, adoptatzaile, zaintzaile edo harreragileari eskualdatu.
   Edoskitze-denboraren ordez ordaindutako baimena eskatu ahal izango da, dagokion denbora lanaldi osoetan metatuta. Modalitate hori jaiotza, adopzio, zaintza edo harreragatiko baimena edo ama biologikoa ez den gurasoarena amaitzen denetik aurrera baliatu ahal izango da soilik.
   Baimen hori proportzionalki handituko da erditze, adopzio, adopzio-helburuko zaintza edo harrera anizkoitzetan.
g) Umea, garaia baino lehen jaio dela-eta edo zernahi arrazoirengatik, ospitalean geratu behar den kasuetan, funtzionarioak gehienez bi orduz lanetik kanpo egoteko eskubidea izango du, ordainsari osoa jasoz.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Halaber, lanaldia gehienez ere bi orduz laburtzeko eskubidea izango dute, ordainsaria ere neurri berean murriztuta.

h) Legezko zaintza dela-eta hamabi urtetik beherako adingaberen bat, arreta berezia behar duen adindunen bat edo desgaitasuna duen eta ordainpeko jarduerarik egiten ez duen pertsonaren bat bere zuzeneko zaintzapean daukan funtzionarioak lanaldia murrizteko eskubidea izango du, ordainsaria neurri berean murriztuta.
Funtzionarioak eskubide bera izango du senideren bat, odol-ahaidetasuneko edo ezkontza-ahaidetasuneko bigarren mailara artekoa, ordaindutako lanik egiten ez duena, zuzenean bere ardurapean hartu behar badu, adina, istripua edo gaixotasuna dela-eta bere kabuz moldatzeko gai ez delako.
i) Funtzionarioak, lehen mailako senideren bat zaindu behar duenean, oso gaixotasun larria duelako, lanaldia gehienez ehuneko berrogeita hamarrean murrizteko eskaera egiteko eskubidea izango du, ordainsaria jasota, hilabeterako gehienez ere.
j) Nahitaezko eginbehar publiko edo pertsonal bat betetzeko ezinbesteko denboraz eta, familia eta lana bateragarri egitearekin lotutako eginbeharrengatik.
k) Norberaren kontuetarako, urtean sei egun.
l) Ezkontzeagatik edo izatezko bikotea agiri publiko bidez eratzeagatik edo erregistratzeagatik, hamabost egun.
m) Organoak edo ehunak emateko prestatzeko behar den denbora, betiere lanaldiaren barruan egin behar badira.

#### 2.6.3.1. *Kontziliazio-baimenak*

Hona hemen 49. artikuluan aurreikusitako baimenak, familia, lana eta bizitza pertsonala bateragarri egitekoak, genero-indarkeriagatikoak eta terrorismoaren biktimentzakoak:

a) Erditzeagatiko baimena: hemeretzi asteko iraupena izango du (artikuluan bertan aurreikusitako salbuespenetan izan ezik).
b) Adopzioagatik, adoptatu aurreko zaintzagatik edo harreragatik (aldi baterako zein iraunkorra izan): hemeretzi asteko iraupena izango du (artikuluan bertan aurreikusitako salbuespenetan izan ezik).
c) Ama biologikoa ez den beste gurasoaren baimena, seme-alabaren jaiotzagatik, adopzio aurreko zaintzagatik, harreragatik edo adopzioagatik: hemeretzi asteko iraupena izango du (artikuluan bertan aurreikusitako salbuespenetan izan ezik).
d) Emakume funtzionarioaren aurkako genero-indarkeriagatiko baimena: genero-indarkeriaren edo sexu-indarkeriaren biktima diren funtzionarioen bertaratze-hutsegiteak, erabatekoak edo partzialak izan, arrazoitutzat joko dira, arretarako edo osasuneko gizarte-zerbitzuek, kasuan kasu, zehazten dituzten denboran eta baldintzetan.
Era berean, emakumearen aurkako indarkeriaren biktima diren edo sexu-indarkeriaren biktima diren funtzionarioek, babesa jasotzeko edo gizarte-arreta integralerako eskubidea baliatzeko, lanaldia murriztu ahalko dute, ordainsaria hein berean murriztuta, edo lan-denbora berriro antolatu ahalko dute, ordutegia moldatuta, ordutegi malguaz baliatuta edo lan-denbora antola-tzeko beste formula batzuk aplikatuta.
e) Minbizia edo beste gaixotasun larriren bat duen adingabeko semea edo alaba zaintzeko baimena: funtzionarioak lanaldia gutxienez erdira murrizteko eskubidea izango du, betiere bi gurasoek, adoptatzaileek, adopzio-helburuko zaintzaileek edo hartzaile iraunkorrek lan egiten badute, eta ordainsariak osorik jasoko ditu, harik eta semeak edo alabak 23 urte bete arte. Legeak berak ezarritako kasuetan, eskubidea 26 urtera iritsi arte mantendu daiteke.

Inguruabarrak bi gurasoei, adoptatzaileei, adopzio aurreko zaintzaileei edo hartzaile iraunkorrei dagokienez gertatzen badira, funtzionarioak ordainsari osoa jasotzeko eskubidea izango du lanaldiaren murrizketak irauten duen denboran, betiere beste gurasoak, adoptatzaileak edo adopzio aurreko hartzaileak edo hartzaile iraunkorrak ordainsari osoa kobratzen ez badu baimen hori dela-eta, edo xede horretarako aplikagarri zaion Gizarte Segurantzaren Araubidean ezarritako prestazioaren onuradun gisa. Hala gertatu ezean, lanaldia murrizteko eskubidea baino ez du izango, ordainsariak hein berean murriztuta.

f) Terrorismo-jardueraren ondorioz kalte fisikoak edo psikikoak pairatu dituzten funtzionarioek, haien ezkontideak edo horren pareko afektibitate-harremana duen pertsonak, eta zaurituen eta hildakoen seme-alabek, babes eta gizarte-laguntza osorako eskubidea baliatzearren, eskubidea izango dute lanaldia murrizteko, ordainsaria ere horren arabera murriztuta, edo lan-denbora antolatzeko, ordutegia egokituz edo ordutegi malgua aplikatuz.
Neurri horiek hartuko eta denboran atxikiko dira ematen zaizkion pertsonaren babes eta gizarte-laguntza osorako beharrezko diren bitartean, dela ekintza terroristak eragindako ondorioengatik, dela mehatxaturik egoteagatik, erregelamenduz aurreikusitako moduan.

g) Guraso-baimena, semea, alaba edo familian hartutako adingabea (urtebete baino gehiagorako) zaintzeko, adingabeak zortzi urte bete arte: ez da ordainduko, eta gehienez ere zortzi asteko iraupena izango du, jarraituak edo etenak, lanaldi osoan edo lanaldi partzialeko araubidean hartu ahal izango da, zerbitzuaren beharrek ahalbidetzen dutenean eta erregelamendu bidez ezartzen diren baldintzen arabera.

#### 2.6.4. Funtzionario publikoen eta langile lan-kontratudunen oporrak

EPOEren 50. artikuluak oporrak izateko eskubidea jasotzen du, eta urte natural bakoitzaren barruan 22 egun balioduneko oporraldi ordaindua hartzeko eskubidea ezartzen du. Larunbatak ez dira egun balioduntzat hartuko.

Zenbait egoeraren ondorioz (amatasun-baimena, aldi baterako ezintasuna) ezin badira oporrak urte naturalaren barruan hartu, ondoren hartu ahal izango dira, betiere oporrak hartzeko eskubidea sortu duen urtea amaitzen denetik 18 hilabete baino gutxiago igaro badira.

Ezin izango da diru kopururik eman urteko oporraldi ordainduaren ordez.

Salbuespen gisa, funtzionario publikoen zerbitzu-harremana haien borondatearekin zerikusirik ez duten arrazoiengatik amaitzen baldin bada, sortutako eta hartu gabeko oporrengatiko konpentsazio ekonomikoa eskatzeko eskubidea izango dute, batik bat ezintasun iraunkorragatiko erretiroaren edo heriotzaren kasuetan.

51. artikuluan xedatutakoaren arabera, funtzionarioek oporrak hartzeko duten eskubidea langile lan-kontratudunei ere aplikatzekoa da.

### 2.7. Enplegatu publikoen eginbeharrak. VI. kapitulua (52.-54. artikuluak)

III. tituluko VI. kapituluak (52.-54. artikuluak) enplegatu publikoen eginbeharrak arautzen ditu.

Kapitulu hori enplegatu publiko guztiei aplikatuko zaie, funtzionario- edo lan-harremana edozein dela ere.

ISBN: 978-84-7777-732-8

52. artikuluan printzipio orokor bat ezartzen da: enplegatu publikoek arduraz jokatu behar dute beren zereginak betetzean, eta interes orokorrak zaindu behar dituzte.

Horrez gain, printzipio hauek errespetatu behar dituztela ezartzen da: objektibotasuna, osotasuna, neutraltasuna, erantzukizuna, inpartzialtasuna, konfidentzialtasuna, zerbitzu publikoaren aldeko dedikazioa, gardentasuna, eredugarritasuna, austeritatea, irisgarritasuna, eraginkortasuna, zintzotasuna, kulturaren eta ingurumenaren sustapena, eta emakumeen eta gizonen arteko berdintasunarekiko errespetua.

#### 2.7.1. Printzipio etikoak

53. artikuluan, printzipio etiko gisa formulatuta dauden eginbehar batzuk jasotzen dira.

Helburua da printzipio multzo bat ezartzea, agindutako zereginak betetzeari dagokionez jardunbide egokiak indartzeko.

Zein dira printzipio etikoak?

1. Enplegatu publikoek Konstituzioa eta antolamendu juridikoa osatzen duten gainerako arauak errespetatuko dituzte.
2. Haien jardunak herritarren interes orokorrak betetzea izango du xede, eta inpartzialtasuna eta interes komuna lortzera bideratutako kontsiderazio objektiboak izango ditu oinarri.
3. Leialtasunaren eta fede onaren printzipioei jarraituz jardungo dute, lanean diharduten administrazioarekin, nagusiekin, lankideekin, menpekoekin eta herritarrekin.
4. Haien jokabidea oinarrizko eskubideen eta askatasun publikoen errespetuan oinarrituko da, eta saihestu egingo da inolako diskriminaziorik eragin dezakeen jarduketa oro, jaiotza, arraza edo etnia, generoa, sexua, sexu-orientazioa eta -identitatea, genero-adierazpena, sexu-ezaugarriak, erlijioa edo sinesmenak, iritzia, desgaitasuna, adina edo beste edozein egoera edo inguruabar pertsonal edo sozial dela eta.
5. Interes pertsonala duten gaietan abstenitu egingo dira.
6. Enplegatu publikoek, lanpostu publikoaren betebeharrekiko interes-gatazka sortzeko arriskua dagoenean, ez dute betebehar ekonomikorik hartuko, eta ez dute pertsona nahiz entitateekin parte hartuko finantza-eragiketetan, ondarezko betebeharretan edo negozio juridikoetan.
7. Enplegatu publikoek ez dute pertsona fisiko nahiz entitate pribatuengandik mesedetraturik onartuko, ezta arrazoirik gabeko pribilegioa edo abantaila dakarren egoerarik ere.
8. Eraginkortasun-, ekonomia- eta efizientzia-printzipioen arabera jardungo dute; eta interes orokorraren alde joka dadin eta erakundearen helburuak bete daitezen zainduko dute.
9. Enplegatu publikoek ezin dute, tartean bidezko arrazoirik izan gabe, administrazio-prozedurak edo tramiteak azkartzeko edo ebazteko eraginik izan; are gutxiago, horrek pribilegioa badakar kargu publikoetako titularren alde edo beren senideen edo inguru sozialaren alde, edo kaltea badakar hirugarren batzuen interesen aurka.
10. Enplegatu publikoek arretaz beteko dituzte zereginak, dagozkienak nahiz agindutakoak, eta, hala dagokienean, epe barruan ebatziko dituzte eskumenean dituzten prozedurak eta espedienteak.
11. Zerbitzu publikoaren aldeko dedikazioaren printzipioari jarraituz beteko dituzte dagozkien eskuduntzak, eta saihestu egingo dituzte, printzipio horren aurkako jokabideez gain, zerbitzu publikoen jardunean zaindu beharreko neutraltasuna kolokan jar dezaketen jokabide guztiak.

12. Sekretupean gordeko dituzte gai sailkatuak eta legez zabalkundea debekatuta dutenak, eta behar adinako zuhurtasunez jokatuko dute beren kargua dela-eta dakizkiten gaiei dagokienez.

#### 2.7.2. Jokabide-printzipioak

54. artikuluak, *Jokabide-printzipioak* izenekoak, enplegatu publikoen oinarrizko eginbeharrak jasotzen ditu.

Zein dira printzipio horiek?

1. Arretaz eta begirunez tratatuko dituzte herritarrak, beren nagusiak eta gainerako enplegatu publikoak ere.
2. Enplegatu publikoek, lanpostuari dagozkion zereginak betetzerakoan, arduraz jokatuko dute, eta ezarritako lanaldia eta ordutegia beteko dituzte.
3. Nagusiek emandako jarraibide eta agindu profesionalei men egin behar diete, argi eta garbi antolamendu juridikoaren aurkakoak ez badira behintzat; horrelakoetan, ikuskaritza-organo egokiei jakinarazi behar diete berehala.
4. Eskubidez jakin beharreko gaiei eta arloei buruzko informazioa emango diete herritarrei, eta laguntza emango diete beren eskubideak baliatu eta betebeharrak bete ditzaten.
5. Enplegatu publikoek baliabide eta ondasun publikoak austeritatez administratuko dituzte, eta ez dituzte erabiliko norberaren edo hurbilekoen mesederako. Halaber, baliabide eta ondasun horiek zaintzeko eginbeharra izango dute.
6. Ez da abantaila-egoera dakarren inolako oparirik, mesederik edo zerbitzurik onartuko, gizartean ohituraz eta kortesiaz ohi direnez aparte, betiere, Zigor Kodean ezarritakoari kalte egin gabe.
7. Dokumentuen ziurtasuna eta iraupena bermatuko dituzte, agiri horiek ondorengo arduradunei eman eta eskualdatu ahal izateko.
8. Eguneratuta izango dute beren prestakuntza eta kualifikazioa.
9. Laneko osasunari eta segurtasunari buruzko arauak beteko dituzte.
10. Beren nagusien edo organo eskudunen jakinaren gainean jarriko dituzte, zerbitzuan diharduten unitatearen eginkizunak hobeto betetzeko, haien ustez egoki diren proposamenak.
11. Herritarrari hark eskatutako hizkuntzan erantzungo zaiola bermatu behar dute, hizkuntza hori lurralde horretan ofiziala bada.

## 3. ENPLEGATU PUBLIKOEN ORDAINSARIAK

Ordainsari-eskubideak EPOEren III. tituluko III. kapituluan arautzen dira, enplegatu publikoen eskubideei eta eginbeharrei buruzkoan.

EPOEren azken xedapenetatik laugarrenaren 1. puntuaren arabera, III. tituluko III. kapituluetan ezarritakoa estatutua garatzeko emango diren funtzio publikoari buruzko legeak indarrean jartzen direnean hasiko da ondorioak izaten.

Aplikazio geroratu horretatik kanpo geratzen da 25.2 artikulua (bitarteko funtzionarioei hirurtekoak aitortzeari buruzkoa), eta, beraz, EPOE indarrean jartzen denetik aurrera bete beharko da nahitaez.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 3.1. EPOEren ondoriozko ordainsari-sistema

Ordainsari-eskubideak III. tituluko III. kapituluan daude araututa, eskubideei eta eginbeharrei buruzkoan (EPOEren 21.-30. artikuluak).

Funtzionarioen ordainsariak bi kontzeptu tradizional ardatz hartuta zehazten dira oraindik ere: oinarrizko ordainsariak eta ordainsari osagarriak.

Aurrekontu-ekitaldi bakoitzerako oinarrizko ordainsarien zenbatekoa eta langile lan-kontratudunen soldata-masaren igoera Estatuko Aurrekontu Orokorretan islatzen dira.

Funtzionarioen ordainsari osagarrien zenbatekoa, aurrekontu-ekitaldi bakoitzerako finkatua, administrazio publiko bakoitzaren aurrekontuen legean ezarriko da (edo, bestela, lurralde historikoaren aurrekontuak onesten dituzten foru-arauetan edo toki-entitateen aurrekontuetan).

Ordainsari-egituraren osaera, berriz, autonomia-erkidegoak onetsiko duen enplegu publikoaren legean txertatuko da.

Nolanahi ere, EPOEren arabera, ordainsari-egitura horren barruan, oinarrizko ordainsariak zehazteko, kontuan hartzen da, batetik, langilearen kidego edo eskala sailkapen profesionaleko zer talderi dagoen atxikita eta, bestetik, zenbateko antzinatasuna duen langileak.

24. artikuluaren arabera, honako hauek batuta kalkulatuko da oinarrizko ordainsaria:

— Sailkapen profesionaleko talde bakoitzari esleitutako soldata.
— Hirurtekoak: diru kopuru bera sailkapen profesionaleko talde bakoitzeko kide Guztientzat, lanean jardun duten 3 urteko.

Aparteko ordainsariak ez dira oinarrizko ordainsariak izango; izan ere, EPOEn jasotzen den aparteko ordainsariaren kontzeptu horren barruan, hilabeteko oinarrizko ordainsariari dagokion zenbatekoa ez ezik ordainsari osagarri guztiak sartzen dira (ordainsari osagarriak sartzearen ondorioz, zati bat baino ez da hartzen oinarrizko ordainsaritzat, baina ez aparteko ordainsari osoa).

Ordainsari osagarrien definizioa eta osaera EPOEren 22.3 eta 24. artikuluetan daude jasota.

22.3 artikuluaren arabera, ordainsari osagarritzat hartuko dira lanpostuaren ezaugarriak, karrera profesionala edo funtzionarioak egindako lana eta lortutako errendimendua edo emaitzak ordaintzen dituztenak.

Egiazta daitekeenez, EPOEk, aurreko legeek ez bezala, ez du esaten zer ordainsari osagarri izan behar diren nahitaez.

EPOEren 24. artikuluak zenbait faktore ezartzen ditu, besterik ez, eta horiek bete beharko dira EPOE garatzeko emango diren enplegu publikoari buruzko legeak prestatzean.

Hauexek dira faktoreak:

a) Funtzionarioak karrera-sisteman egin duen aurrerabidea. Faktore honen bidez, karrera profesionalaren modalitatea (edo modalitateak) proiektatu nahi da ordainsari osagarrien gainetik.
b) Lanpostu jakin batzuetan jarduteko eskatzen den aparteko zailtasun teknikoa, erantzukizuna, dedikazioa edo bateraezintasuna. Osagarri hau aurreko berariazko osagarriaren antzekoa da.
c) Funtzionarioak zenbateko interesez, iniziatibaz edo ahaleginez egiten duen bere lana, eta zenbateko errendimendua edo emaitzak lortzen dituen. Produktibitate-osagarria

ordezkatzen du. Faktore horrek jardunaren ebaluazioaren emaitzekin zerikusia du, eta, beraz, baita EPOE garatzeko autonomia erkidego bakoitzak emango duen enplegu publikoari buruzko legeak aurreikusten duen ereduarekin ere.

d) Azkenik, ohiko lanalditik kanpo ematen diren aparteko zerbitzuen faktorea jasotzen da.

Faktore horien zerrenda ez da itxia. Administrazio publiko bakoitzak EPOE garatzeko emango den funtzio publikoari buruzko legearen arabera egokitzat jotzen dituenak jaso ditzake.

### 3.2. Bitarteko funtzionarioen ordainsariak

EPOEren 25. artikuluak bitarteko funtzionarioen ordainsariak arautzen ditu, eta bi apartatu ditu. 25.1 artikuluan ezartzen da bitarteko funtzionarioei karrerako funtzionarioei ordaintzen zaizkien kontzeptu berberak ordaintzen zaizkiela; salbuespen bakarra da funtzionarioak karrera-sistemaren barruan egindako aurrerabidea.

25.2 artikulua da azken xedapenetatik laugarrenean xedatutakoaren arabera zuzenean aplika daitekeen bakarra; han ezartzen da bitarteko funtzionarioei eman dituzten zerbitzuen arabera dagozkien hirurtekoak aitortuko zaizkiela, baina EPOE indarrean jartzen denetik aurrera jasoko dituztela ordainsariak.

### 3.3. Praktiketako funtzionarioen ordainsariak

EPOEren 26. artikuluak praktiketako funtzionarioen ordainsariak arautzen ditu, eta ezartzen du gutxienez soldataren adinakoak izango direla; nolanahi ere, EPOE garatzeko emango diren legeek gutxieneko hori gainditzeko aukera eman lezakete.

### 3.4. Langile lan-kontratudunen ordainsariak

EPOEren 27. artikulua langile lan-kontratudunen ordainsariei buruzkoa da, eta, haren ara-bera, langile lan-kontratudunen ordainsariak finkatzeko orduan, lan-arloko legerian eta aplikatu beharreko hitzarmen kolektiboan eta lan-kontratuan ezarritakoa hartuko da oinarri. Halaber, kontuan hartuko da estatutu honen 21. artikuluan ezarritakoaren arabera aurrekontu-ekitaldi bakoitzerako soldata-masaren igoerak dagokion aurrekontuen legean islatu beharko direla.

### 3.5. Ordainsari geroratuak

EPOEren 29. artikuluak diru kopuru jakin batzuk bideratzeko aukera ematen die administrazio publikoei, enpleguko pentsio-planak edo erretiro-kontingentzia estaltzen duten aseguru kolektiboko kontratuak finantzatzeko beren esparruko langileentzat, pentsio-planak arautzen dituen legeriarekin bat etorriz.

Estatuko legeriak (Pentsio Planak eta Funtsak Arautzeko Legearen testu bategina onartzen duen 1/2002 Legegintzako Errege Dekretuaren azken xedapenetatik bigarrena) ezartzen duenez, administrazio publikoek enpleguko pentsio-planak sustatu ahal izango dituzte, eta ekarpenak egin ahal izango dituzte. Halaber, zehazten du ordaindutako prestazioak ez direla pentsio publikotzat hartuko baldin eta norbaitek pentsio bat baino gehiago baldin badu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokor eta Instituzionalaren esparruan, Itzarri eratu zen (2004), esparru horretako langile guztientzako enplegu-arloko borondatezko gizarte-aurreikuspeneko erakunde gisa.

### 3.6. Ordainsari-sistema EEPLn

Ordainsarien sistema IX. tituluan definitzen da. Legeak gehiago azpimarratu nahi izan du sistema horren kudeaketa-tresnaren alderdia, enplegatu publikoen eskubidearena baino. Titulu horretan, era berean, ordainsarien araubideari buruzko printzipio orokorrak finkatzen dira —lan berdinari, ordainsari berdinaren printzipio pean—, bai eta printzipio berri batzuk jaso ere generoen arteko berdintasunaren edo gardentasunaren eta publikotasunaren bermeari dagokionez.

Euskal administrazio publikoen ordainsari-sistemak printzipio hauek bete behar ditu:

a) Euskal enplegatu publikoen ordainsarien nahikotasuna, zerbitzu publikoa izan dadin enplegatu horien funtzio esklusiboa. Era berean, ordainsariak ondo egokituko zaizkie lanpostu bakoitzaren erantzukizunei, funtzioei, zereginak betetzeari eta jardunari.
b) Ordainsarien iraunkortasuna, dauden baliabide publikoen arabera.
c) Gizonen eta emakumeen arteko ordainsari-berdintasuna, balio bereko zereginei, ordainsari berdinaren printzipioan oinarrituta.
d) Egindako jardunarekiko lotura, ordainsari-osagai aldakorrak sartuta, helburu ebaluagarriak betetzeari lotuak.
e) Euskal enplegatu publiko guztien ordainsarien gardentasuna eta publikotasuna, ordainsari aldakorrak eta produktibitate eta helburuengatik ezarritakoak barne, helburu izanik herritarrek une oro jakin ahal izatea jasotzen diren ordainsari horiek zenbatekoak diren eta nola banatzen diren.
f) Ordainsari-sistema negoziazio kolektiboko gai gisa onartzea, lege honek aurreikusitako moduan.

Legeak oinarrizko ordainsariak (soldata, hirurtekoak eta aparteko ordainsarien soldata- eta hirurteko-osagaiak) eta ordainsari osagarriak arautzen ditu.

Ordainsari osagarrien bidez, honako hauek ordaintzen dira: betetako lanpostuaren ezaugarriak, karrera profesionalean edo jardunean egindako aurrerabidea, eta errendimendua edo lortutako emaitzak, lanpostuari esleitutako funtzio, erantzukizun eta zereginak betetzerakoan. Halaber, ordainsari osagarriak dira aparteko zerbitzuengatiko haborokinak ere.

Ordainsari osagarriak zuzenean lotzen zaizkio legeak enplegu publikorako ezarri duen ereduari, eta, bereziki, antolaketa-ereduari, karrera profesionalarenari eta jardunaren ebaluazioarenari, administrazio publiko bakoitzak zehaztuko baititu lege-testu honetan ezarritakoari jarraikiz.

Ildo horretatik, ordainsari-osagarri batzuk ezartzen dira, eta aplikatu egingo dira, edo ez dira aplikatuko, azkenean ezarriko den enplegu publikoaren ereduaren arabera; izan ere, erabateko zentzua hartuko dute administrazio publiko bakoitzak karrera profesionalaren eredu berria abiarazten duenean, hala eginez gero.

Legeak, era berean, aparteko ordainsariak, zerbitzuagatiko kalte-ordainak eta praktiketako funtzionarioen ordainsariak arautzen ditu, hauek ahaztu gabe: ordainsari geroratuak eta ordainsarien kenketa eta sortzapena. Azken horri dagokionez, bidegabeko ordainketa eta ordainsarien sortzapena arautzeak segurtasun juridikoa ematen eta zehazten laguntzen du; be-

reziki, aplikagarritasun-arrazoietan, bermeetan eta inguruabar bereziak izan ditzaketen kasuetan.

## 4. ENPLEGATU PUBLIKOEN DIZIPLINA-ARAUBIDEA

EPOEren VII. titulua (93.-98. artikuluak) enplegatu publikoen diziplina-araubideari buruzkoa da. Titulu horretan, diziplina-araubideak oinarri izan behar dituen printzipioak jasotzen dira, eta esaten da autonomia-erkidegoek araubide hori garatzeko emango dituzten legeetara lotzeko, horietan zehaztuko baita diziplina-araubidearen zer eredu jotzen duen egokitzat erkidego bakoitzak.

Enplegatu publiko guztientzako zehapen-eredua bateratzea, horixe da aipatutako tituluan ezarritako oinarrizko berritasun nagusietako bat. Horiek horrela, 93. artikuluak ezartzen du bai funtzionario publikoek eta bai langile lan-kontratudunek titulu horretan eta estatutu hau garatzeko autonomia-erkidegoek ematen dituzten funtzio publikoari buruzko legeetan ezarritako diziplina-araubidea bete beharko dutela.

Halaber, beste berritasun bat ezartzen du 93. artikuluak: faltatzat hartzen diren egintzetatik edo jokabideetatik harago doala diziplina-erantzukizuna. Izan ere, horiez gain, beste pertsona batzuk delituetara eragitea eta beste batzuek egindako faltak (astunak edo oso astunak) estaltzea barne hartzen du.

Zehapen-araubideak errespetatu behar dituen printzipioak 94. artikuluan daude jasota, eta honako hauek dira:

a) Legezkotasun-printzipioa eta falta eta zehapenen tipifikazioaren printzipioa.
b) Atzeraeraginik ezaren printzipioa, xedapen zehatzaileak ustezko arau-hauslearen kalterako badira, eta atzeraeraginaren printzipioa, haren mesederako badira.
c) Proportzionaltasun-printzipioa, arau-haustea sailkatzerakoan nahiz aplikatzerakoan erabili beharrekoa.
d) Erruduntasun-printzipioa.
e) Errugabetasun-presuntzioaren printzipioa.

Era berean, arau orokor gisa, xedatzen da zehapen-prozedura baten instrukziotik ondorioztatzen bada delitu bat egin izanaren zantzuak daudela, prozeduraren izapidetzea eten egingo dela eta Fiskaltzari jakinaraziko zaiola.

Bestalde, diziplina-zehapen bat ezartzeak ez du arau-hauslea salbuesten izan dezakeen ondare-erantzukizunetik edo erantzukizun penaletik.

### 4.1. Arau-hausteen sailkapena

95. artikuluak honela sailkatzen ditu arau-hausteak: oso astunak, astunak eta arinak.

Horrez gain, arau-hauste oso astunak diren jokabideak zein diren zehazten du. Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeek eta langile lan-kontratudunen hitzarmen kolektiboek, artikulu honetan falta oso astuntzat hartzen diren jokabideak ez ezik, falta oso astuntzat jotzen diren beste jokabide batzuk ere aurreikusi ahal izango dituzte.

— Hona hemen falta oso astuntzat hartzen diren jokabideak:

ISBN: 978-84-7777-732-8

a) Konstituzioa eta autonomia-estatutuak errespetatzeko eginbeharra ez betetzea funtzio publikoari dagozkion zereginetan.
b) Arraza edo jatorri etnikoa, erlijioa edo sinesmenak, desgaitasuna, adina, sexu-orientazioa, sexu-identitatea, sexu-ezaugarriak, hizkuntza, iritzia, jaioterria edo bizilekua, sexua edo beste edozein baldintza edo inguruabar pertsonal edo sozial dela-eta diskriminazioa dakarren jarduketa oro, bai eta sexuan, arraza- edo etnia-jatorrian, erlijioan edo sinesmenetan, desgaitasunean, adinean, sexu-orientazioan, genero-adierazpenean, sexu-ezaugarrietan eta jazarpen moral eta sexualean oinarritutako jazarpena ere.
c) Zerbitzua bertan behera uztea.
d) Nabarmen legez kontrakoak diren akordioak hartzea, era horretara administrazioari edo herritarrei kalte larria eraginda.
e) Langileak bere kargua edo eginkizuna dela-eta eskuragarri duen dokumentazioa edo informazioa behar ez den moduan argitaratzea edo erabiltzea.
f) Sekretu ofizialak zaintzeko orduan, arduragabekeriaz jokatzea.
g) Lanpostuari lotutako funtsezko eginkizunak edo langileak esleituta dituen eginkizunak modu nabarmenean ez betetzea.
h) Inpartzialtasuna urratzea, langileak esleituta dituen ahalmenak edozein eratako eta eremutako hauteskunde-prozesuetan eragina izateko erabilita.
i) Nagusien aginduei edo jarraibideei nabarmen men ez egitea, agindu horiek argi eta garbi ordenamendu juridikoaren aurkakoak direnean izan ezik.
j) Enplegatu publikoaren izaera nagusitzea, hark nahiz beste batek bidegabe onuraren bat lortzeko.
k) Askatasun publikoak eta eskubide sindikalak baliatzeko orduan oztopoak jartzea.
l) Greba-eskubidea askatasunez baliatzean, hori eragozteko egintzak burutzea.
m) Greba-egoeretan ezinbesteko diren zerbitzuak betetzeko eginbeharra ez betetzea.
n) Bateraezintasun-arauak ez betetzea, horren ondorioz bateraezintasun-egoera bat sortzen bada.
ñ) Bidezko arrazoirik izan gabe, ez bertaratzea Gorte Nagusietako eta autonomia-erkidegoetako legebiltzarretako ikerketa-batzordeetan.
o) Laneko jazarpena.

— Falta astunei dagokienez, EPOEk ez du zehazten zer jokabide har daitezkeen halakotzat. Aitzitik, esaten du falta astunak zein diren jakiteko Estatuak zein autonomia-erkidegoek emandako legeetara eta langile lan-kontratudunen hitzarmen kolektiboetara jo beharra dagoela.
EPOEren arabera, falta astuntzat jo daitezkeen jokabideak zehazteko orduan, honako irizpide hauek hartu beharko dira kontuan:

a) Legeria zein neurritan urratu den.
b) Egindako kalteak zenbaterainokoak diren.
c) Administrazioaren irudi publikoaren izen ona zenbateraino iluntzen den.

— Falta arinak zein diren jakiteko modua dela-eta, EPOEk dio estatutu hori garatzeko emandako legeetara jo behar dela kasu horretan ere, falta astunetarako aurreikusitako inguruabar berberak aintzat hartuta.

### 4.2. Diziplina-zehapenak

96. artikuluan, faltak nolakoak izan diren ikusita jar daitezkeen zehapenak biltzen dira.

Zerrenda irekia da; izan ere, EPOEn aurreikusitako zerrenda osatzen duten beste zehapen batzuk gehitu ahal izango dira, lege bidez.

Hona hemen EPOEk ezartzen dituen zehapenak:

a) Funtzionarioak zerbitzutik kentzea; bitarteko funtzionarioa izanez gero, izendapena errebokatzea, baina falta oso astunen kasuan soilik.
b) Langile lan-kontratudunen diziplinazko kaleratzea. Falta oso astunen kasuan bakarrik jar daiteke zehapen hori.
c) Eginkizunen etenaldi irmoa, funtzionarioen kasuan, edo, langile lan-kontratudunen kasuan, enplegu- eta soldata-etenaldia, sei urtez gehienez ere. Falta oso astunen kasuan bakarrik jar daiteke zehapen hori.
d) Nahitaezko lekualdatzea, kasuan-kasuan ezartzen den denbora-tarte batez.
e) Demeritua, alegia, zigorra karreran, sustapenean edo borondatezko mugigarritasunean.
f) Ohartarazpena.

96.2 atalean aurreikuspen berritzaile bat jasotzen da, zeinak ia bateratu egiten dituen langile lan-kontratudunek mugiezintasunaren arloan dituzten eskubideak eta funtzionarioenak. Aurreikuspen horren arabera, diziplinazko kaleratzea bidegabetzat jotzen bada, berriz hartu beharko dira langile lan-kontratudun finkoak.

Azkenik, 96.3 artikuluan, zehapen bakoitza zenbaterainokoa izango den erabakitzeko irizpideak ezartzen dira. Hona hemen irizpideok: jokaeran izandako asmo-, utzikeria- edo arduragabekeria-maila, interes publikoari egindako kaltea, errepikapena edo berrerortzea, eta partaidetza-maila.

### 4.3. Diziplina-prozedura

Diziplina-ahala baliatzeko ezinbesteko eskakizuna da diziplina-prozedura.

Honela dago jasota 98.1 artikuluan: aldez aurretik ezarritako prozeduraren bidez baino ezin izango da zehapenik jarri falta bat egiteagatik.

EPOE garatzeko ematen diren legeek zehaztuko dute aplikatu beharreko prozedura zehatza zein den. Prozedura horietan, instrukzio- eta ebazpen-faseak bereizi beharko dira. Halaber, printzipio hauek errespetatu beharko dituzte: efikazia, bizkortasuna eta ekonomia prozesala, eta erabateko errespetua ustezko erantzulearen defentsa-eskubide eta -bermeei.

### 4.4. Enplegatu publikoen diziplina-erantzukizuna EEPLn

Enplegatu publikoen diziplina-erantzukizuna legearen XII. tituluan arautzen da. I. kapitulua diziplina-araubidearen xedapen orokorrei eta printzipioei buruzkoa da. Diziplinako arau-hausteak II. kapituluan arautzen dira, eta oso astuntzat, astuntzat eta arintzat sailkatzen, euskal administrazio publikoei aukera emanez erregelamenduz gara dezaten faltatzat jo daitezkeen egintzak tipifikatzeko irizpideen aplikazioa. III. kapituluak, bere aldetik, zer zehapen ezar daitekeen zehazten du (hau da, zehapenen tipologia), baita zehapenak mailakatzeko irizpideak ere. Eta, IV. kapituluan, azkenik, prozedurarako eta behin-behineko neurriak erregulatzeko arau batzuk agertzen dira zerrendatuta.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 10. gaia

✓ Datu pertsonalen babesa. Oinarrizko alderdi batzuk: kontzeptuak, printzipioak eta eskubideak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 10. gaiaren aurkibidea

I. **Sarrera**

II. **Datu pertsonalen babesa. Oinarrizko alderdi batzuk**

A. KONTZEPTUAK
1. Datu pertsonalak
2. Datuen tratamendua
3. Tratamenduaren arduraduna
4. Tratamendu-eragilea
5. Interesdunaren adostasuna
6. Datu genetikoak
7. Datu biometrikoak
8. Osasunari buruzko datuak
9. Profilak egitea

B. Datuak babesteari buruzko printzipioak
Zilegitasun, fideltasun eta gardentasunaren printzipioa
Helburua mugatzearen printzipioa
Minimizatze-printzipioa
Zehaztasunaren printzipioa
Kontserbazio-epea mugatzearen printzipioa
Osotasun eta konfidentzialtasunaren printzipioa
Erantzukizun proaktiboaren printzipioa
Datuen kategoria bereziak

C. Pertsonen eskubideak
1. Informazioa jasotzeko eskubidea (DBEO, 13. eta 14. artikuluak)
2. Datuetan sartzeko eskubidea (DBEO, 15. artikulua)
3. Datuak zuzentzeko eskubidea (DBEO, 16. artikulua)
4. Datuak ezabatzeko eskubidea (DBEO, 17. artikulua)
5. Tratamendua mugatzeko eskubidea (DBEO, 18)
6. Datuak transferitzeko eskubidea (DBEO, 20)
7. Aurka egiteko eskubidea (DBEO, 21)
8. Banakako erabaki automatizatuak, profilak egitea barne (DBEO, 22)
Eskubide digitalak

## I. SARRERA

Datu pertsonalak babestea funtsezko eskubidea da, eta Espainiako Konstituzioak bermatzen du, 18.4 artikuluan.

**Konstituzioaren** 18.4 artikuluak ezartzen duenez, «legeak informatikaren erabilera mugatuko du, herritarren ohorea, eta norberaren nahiz senitartekoen bizitza pribatua, eta horien guztien eskubideen egikaritza osoa bermatzeko».

Datuen babesaren inguruan indarrean diren arauen artetik, hauek nabarmenduko ditugu:

Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2016/679 (EB) **Erregelamendua**, 2016ko apirilaren 27koa, datu pertsonalen tratamenduari dagokionez pertsona fisikoen babesari eta datu horien zirkulazio askeari buruzkoa. (Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorra, aurrerantzean DBEO).

**3/2018 Lege Organikoa**, abenduaren 5ekoa, **Datu Pertsonalak Babestekoa** eta Eskubide Digitalak Bermatzekoa (aurrerantzean, DPBEDBLO).

Euskal Autonomia Erkidegoan, oraintsu arte **otsailaren 25eko 2/2004 Legea** izan dugu, Datu Pertsonaletarako Jabetza Publikoko Fitxategiei eta Datuak Babesteko Euskal Bulegoa Sortzeari buruzkoa, baina ordutik hona Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorrak beste esparru juridiko bat ekarri du, eta legea hartara egokitu beharra dago.

Datuak babesteko eskubidea esan genezake informazio pertsonala kontrolatzeko botere moduko bat dela; ahalmena izatea jakiteko nork dauzkan nire datuak, zertarako darabiltzan edo nori laga dizkion.

Jurisprudentziaz sortua da, Konstituzio Auzitegiak itxuratu baitzuen azaroaren 30eko 292/2000 Epaian, Espainiako Konstituzioko 18.4 artikulutik. Epai horren arabera, «datu pertsonalak babesteko oinarrizko eskubidearen asmoa da pertsona batek bere datu pertsonalen erabilera eta helburua kontrolatzeko gaitasuna izan dezan bermatzea, legez kanpoko trafikoa eta norbanakoaren duintasun eta eskubidearentzat kaltegarria den trafikoa saihesteko».

DBEOk eta 3/2018 Lege Organikoak ematen duten babesa pertsona fisikoei aplikatzen zaie, haien datu pertsonalak tratatu behar direnerako, tratamendua automatizatua izan edo ez. Hortaz, pertsona fisikoak dira eskubide honen titularrak.

Ez da aplikatzen hildakoen datuak tratatzeko orduan, ezta ere guztiz pertsonalak edo etxekoak diren jardueretan egiten diren datu-tratamenduetan, familiartean egindako jardueretan edo lagunartekoetan. Etxeko grabaketak, adibidez, ez lirateke egongo datuak babesteko araudiaren aplikazio-eremuan.

## II. DATU PERTSONALEN BABESA. OINARRIZKO ALDERDI BATZUK

### A. Kontzeptuak

Kontuan hartu beharreko kontzeptu edo definizio nagusiak erregelamendu orokorraren 4. artikuluan daude jasota. Guztien artetik, hauek nabarmenduko ditugu:

1. Datu pertsonalak: «Identifikaturiko edo identifika daitezkeen pertsona fisikoen gaineko informazio oro». (DBEOren 4.1 artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Informazio hori modu batean baino gehiagotan egon edo bil daiteke: zenbakitan (NAN), euskarri grafikoan (bideoa), fotografikoan (argazkia) edo akustikoan (audioa).

Informazio jakin bat datu pertsonala dela jakiteko, garrantzitsuena da informazio horrek —aurreko euskarri horietako edozeinetan egonik ere— pertsona identifikatu eta zehatz baten datuak ezagutzeko aukera ematea (esate baterako, argazkiak edo bideoak, pertsona identifikatzeko aukera ematen dutelako); edo identifikatzen erraza den batena, hau da, zuzenean ezagutzen ez baina ezagutzen erraza den batena (adibidez, ibilgailu baten matrikulak ez du berez aukerarik ematen jabea identifikatzeko, baina ibilgailu-erregistroaren bitartez identifikatzeko ez da prozedura edo epe neurrigabekorik behar).

2. Datuen tratamendua: (DBEOren 4.2 artikulua). Datuak babesteko araudiaren funtsezko kontzeptua. Tratamendua: «datu pertsonalen gainean edo datu pertsonalen multzoen gainean egiten den edozein eragiketa eta eragiketa-multzo, prozedura automatizatuak erabilita zein erabili gabe, hala nola: datu-bilketa, erregistratzea, antolatzea, egituratzea, kontserbatzea, egokitzea edo aldatzea, ateratzea, kontsultatzea, erabiltzea, transmisioz lagatzea, hedatzea edo irispidean jartzeko beste edozein forma, datuak alderatzea edo interkonektatzea, mugatzea, ezereztea edo suntsitzea».

Datu-tratamendua egiten dugu, esate baterako, datu pertsonalak dituzten inprimakiak biltzen ditugunean; datu-base batean sartu eta datuak kontsultatu, aldatu edo ezereztu egiten ditugunean; datuak titularra ez den norbaiti helarazten dizkiogunean eta abar.

3. Tratamenduaren arduraduna edo «arduraduna»: «bakarrik edo beste batzuekin batera, tratamenduaren helburuak eta bitartekoak zehazten dituen pertsona fisikoa edo juridikoa, agintaritza publikoa, zerbitzua edo beste edozein erakunde» (DBEO, 4.7).

Azken batean, datuekin zer egingo den erabakitzen duen pertsona, erakundea, enpresa edo administrazio-organoa. Eta erantzun ere berak erantzun beharko du, datuak babesteko agintarien aurrean, datuokin gertatzen den edozein gorabeherarengatik.

Egin dezagun kontu, adibidez, Eusko Jaurlaritzako zuzendaritza batek laguntza batzuk banatzen dituela; bada, zuzendaritza horren ardura izango da laguntzok kudeatzeko behar diren datuak tratatzea. Hala, hark erabakiko du zer datu diren beharrezkoak laguntzak kudeatzeko, hark erabiliko (tratatuko) ditu datuak bere eginkizuna betetzeko, beharrezkoa denean aldatu, kendu edo laga egingo ditu eta abar. Tratamenduaren arduraduna da, azken batean, eta datu horiekin jardunez erregelamendua edo legea urratu egiten bada edozelan delarik ere, zuzendaritza horri egotziko zaio.

4. Tratamendu-eragilea edo «eragilea»: «tratamenduaren arduradunaren izenean, datu pertsonalak tratatzen dituen pertsona fisiko edo juridikoa, agintaritza publikoa, zerbitzua edo bestelako erakundea» (DBEO, 4.8).

Lehen aipatu dugu arduraduna dela erabakiak hartzen dituena tratamenduaren helburu eta bitartekoen gainean, eta erabaki horietako bat izan daiteke, hain zuzen ere, arduraduna ez den beste pertsona batek eta pertsona horren langileek beren gain hartzea datuekin eragiketa jakin batzuk egitea, arduradunak ezarritako helburua betetzeko. Hirugarren pertsona hori, arduradunaren aginduz jarduten duena, tratamendu-eragilea da.

Informatika-enpresak dira tratamendu-eragilearen ohiko adibide bat, esate baterako arduradunak kontratatzen dituenean informatika-ekipoak mantentzeko eta zeregin horretan teknikoki laguntzeko, ekipo horiek arduradunak berak edo arduradunaren mendeko langileek era-

bili. Kontratupeko enpresa horiek zabalik dute datuak eskuratzeko bidea, eta tratatu eta erabili ere egin ditzakete (beharko, arduradunari zerbitzua emateko), baina, beti, arduradunak ezarritako baldintza eta eskakizunak betez. Baldintza-eskakizun horiek datu-tratamendurako kontratuan jaso beharko dira (kontratuari «enkargua» ere deitzen zaio).

Arduradunak eragileari jarraibide batzuk emango dizkio, datu pertsonalak nola tratatu jakin dezan; bada, dokumentu horretan jasoko dira argibideok. Eragileak datu pertsonalak behar baditu arduradunari zerbitzua emateko, datu pertsonalak eskuratze hori erregelamenduan eta DPBEDBLOn ezartzen den bezala egiten bada, ez da datuen jakinarazpentzat joko.

5. Interesdunaren adostasuna: «interesdunaren borondate-adierazpen aske, zalantzarik gabe, zehatz eta arrazoitua, deklarazio edo egintza positibo argi batez egina, interesduna ukitzen duten datu pertsonalen tratamendua onartzeko dena» (DBEO, 4.11).

«Informatu behar argi» hori da erregelamenduak adostasunera dakarren berritasun handia, aurrerantzean ezinezkoa izango baita adostasunak baliorik izatea jardun-ezan oinarriturik. Hortaz, pasibotasuna, jardunik eza, ezer ez esatea, ezin da baliozko adostasuna izan. Aurretiaz markaturiko laukitxoek ere ez dute balio.

Tratamendua adostasunean oinarritzen denean, arduradunak gai izan behar du egiaztatzeko interesdunak oniritzia eman ziola bere —interesdunaren— datuak tratatzeari. Interesdunak, gainera, eskubidea du edozein unetan atzera egiteko eta adostasuna ukatzeko. Ematea bezain erraza izan behar da adostasuna erretiratzea.

DBEOren eta DPBEDBLOren arabera, adingabeen adostasun-emateak ere balio du, gutxienez hamalau urte baldin badituzte.

6. Datu genetikoak: pertsona fisiko batek heredatu edo eskuratu dituen ezaugarri genetikoei buruzko datu pertsonalak, pertsona horren fisiologia edo osasunaren gaineko informazio esklusiboa ematen dutenak, bereziki pertsona horren lagin biologiko baten analisitik atereak (DBEO, 4.13).

Erregelamenduan, datu horiek datu-kategoria berezien barruan daude.

7. Datu biometrikoak: tratamendu tekniko espezifiko baten bitartez lortutako datu pertsonalak, pertsona fisiko baten ezaugarri fisiko, fisiologiko edo portaerazkoei buruzkoak, eta pertsona horren identifikazio esklusiboa ahalbidetu edo berresten dutenak; esate baterako, aurpegiaren irudiak edo datu daktiloskopikoak (DBEO, 4.14). Hatz-markak datu biometrikoak dira, adibidez. Kategoriaz, datu horiek datu bereziak dira. Hiru ezaugarri dituzte:

— Unibertsalak dira: pertsona guztiok dauzkagu.
— Bakarrak dira: pertsona bakoitzak bereak ditu.
— Betierekoak dira: pertsonaren bizitza guztian irauten dute.

8. Osasunari buruzko datuak: pertsona fisiko baten osasun fisikoari edo mentalari buruzko datu pertsonalak, haren osasun-egoeraren gaineko informazioa jakinarazten dutenak, behar izandako osasun-zerbitzuei buruzko datuak barne (DBEO, 4.15).

Hauek ere datu-kategoria berezien artean daude. Osasun-datua oso kontzeptu zabala da: gaixotasunak, ezintasunak, gaixotasun-arriskuak, historia medikoa, tratamendu klinikoa edo interesdunaren egoera fisiologikoa edo biomedikoa; gauza horiei guztiei buruzko edozein informazio da osasun-datu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

9. Profilak egitea: datu pertsonalen tratamendu automatizatu oro, pertsona fisiko baten datu pertsonalak erabiliz haren alderdi pertsonal batzuk ebaluatzea bilatzen duena, batez ere pertsona fisiko horren errendimendu profesionala, egoera ekonomikoa, osasuna, lehentasun pertsonalak, interesak, fidagarritasuna, portaera, kokapena edo mugimenduak analizatzeko edo aurreikusteko (DBEO, 4.4).

Kontratu bat betearazteko beharrezkoa den neurrian, profilak egiteko bidea edo baimena ere ematen du erregelamenduak, baldin eta Batasuneko edo estatu kideetako zuzenbideak ere baimentzen badu edo interesduna ados badago.

## B. Datuak babesteari buruzko printzipioak

Datuak babesteari buruzko printzipioak DBEOren II. kapituluan daude jasota (5. artikulutik 11.era). Derrigor bete beharrekoak dira. Bete ezean, baliteke arau-haustea gertatu izana deklaratzea (administrazio publikoak ez baditu bete); edo, zehapen ekonomikoa jartzea, funtsezko zuzenbidea urratzeagatik (entitate pribatu batek ez baditu bete).

*Zilegitasun, fideltasun eta gardentasunaren printzipioa (DBEOren 5.1.a artikulua)*

Printzipio horrek berekin dakar datuak interesdunarekiko zilegitasunez, fideltasunez eta gardentasunez tratatzea. **Tratamendua zilegia izango da** DBEOren 6. artikuluko baldintza hauetakoren bat betetzen bada:

a) Interesdunak adostasuna eman du. Konparazio baterako, hamalau urte baino gehiagoko ikasle batek adostasuna eman du bere irudia bere ikastetxeko argitalpen batean ager dadin.
b) Tratamendua beharrezkoa da kontratu bat betearazteko. Auzi batean, nire defentsa juridikoa abokatu batekin kontratatzen badut, beharrezkoa izango da nire datuak epaitegiari jakinaraztea, kontratua betearazteko.
c) Tratamendua beharrezkoa da legezko betebehar bat betetzeko. Enplegatzaileak, adibidez, derrigorrezkoa du langileen datuak gizarte-segurantzan jakinaraztea, hala agintzen baita lege mailako arau batean.
d) Tratamendua beharrezkoa da interesdunaren edo beste pertsona baten oinarrizko interesak babesteko. Motibo honetatik tira egiteko, tratamendua ezin izango da, argi eta garbi, beste oinarri juridiko batean bermatu. Dena delako tratamendua, batzuetan, oinarritu daiteke bai interes publikoko arrazoietan, bai interesdunaren edo beste norbaiten oinarrizko interesetan, hala nola izurriteak eta horien hedapena kontrolatu behar direnean edo larrialdi humanitarioetan.
e) Tratamendua beharrezkoa da interes publikoaren izenean edo botere publikoak baliatze aldera burututako eginkizun bat betetzeko. Administrazio publikoek horixe izaten dute oinarri legitimatzaile usuena, adibidez, zehapen-prozedurak izapidetzeko.
f) Tratamendua beharrezkoa da tratamenduaren arduradunak edo hirugarren batek lortu nahi dituzten interes legitimoak betetzeko. Adibidez, aparkaleku batean, beste erabiltzaile batek ibilgailuan kalteak eragin badizkigu, interes legitimoa aldarrika dezakegu segurtasun-kameren irudiak eskuratzeko eta hartara froga bat edukitzeko. Interes legitimoa egotekotan, behar-beharrezkoa da kasu konkretua haztatzea.

Tratamenduaren ardura duen administrazio publikoak ezin du interes legitimoa aldarrikatu bere datuen tratamendua justifikatzeko (interes publikoa aldarrika dezake, baina ez interes legitimo propioa), baina onar dezake hirugarren baten interes legitimoa.

**Leialtasun-printzipioa**, berriz, kontzeptu etikoagoa da juridikoa baino. Pertsonen pribatutasun-itxaropenak ez zapuztearekin dauka zerikusia.

**Gardentasuna** aipatzen dugunean, informazioaz ari gara. Arduradunak, datuen titularrei, erregelamenduan emateko agintzen den informazio guztia eman behar die (13. eta 14. artikuluak), labur, garden eta ulertzeko eta erraz eskuratzeko moduan, hizkera argia eta xaloa erabiliz.

Informatzeaz den bezainbatean, erregelamenduak lehen baino dezente betebehar gehiago agintzen dizkio arduradunari. Interesdunari zer informazio eman behar zaion ere badakar, 13. eta 14. artikuluetan. Hain dira handiak betebehar horiek, kontrol-agintariek gomendatzen baitute informazioa bi txandatan ematea: hasiera batean, oinarrizko informazioa emango da (arduraduna nor den, tratamendua zertarako den eta eskubideak baliatzeko aukera), eta, gainerako informazioa emateko, helbide elektroniko bat adieraziko da, edo beste bitarteko bat, baina gainerako informazioa erraz eta berehala eskuratzeko aukera emango duena.

*Helburua mugatzearen printzipioa (DBEO, 5.1.b artikulua)*

Datu pertsonalak helburu zehatz, esplizitu eta legitimoetarako bilduko dira, eta ondoren ez dira tratatuko helburu horiekin bateraezinak diren xedeetarako.

Helburuak garbi-garbi zehazturik egon behar du, eta ordenamendu juridikoak baimendurik. Ezin da helburu orokor eta lausorik idatzi, hala nola «erabiltzaile modura duen esperientzia hobetu» eta antzekoak.

Datu pertsonalak zertarako bildu ziren, horrexetarako baizik ezin dira erabili, eta beste zerbaitetarako erabili nahi izanez gero, titularraren adostasuna beharko da, edo legeak baimena ematea. Baina erregelamenduak badakartza hiru salbuespen: beste zerbaitetarako erabil daitezke, bai, baldin eta interes publikoaren mesedetan artxibatzeko, ikerketa zientifiko edo historikoak egiteko edo estatistikak egiteko bada.

*Datuak minimizatzearen printzipioa (DBEO, 5.1.c artikulua)*

Datu pertsonalak egokiak, beharrezkoak eta ezinbestekoaren neurrira mugatuak izango dira, haien tratamenduaren helburuen arabera.

Printzipio honen arabera, ahalik eta datu pertsonal gutxien bildu eta tratatu behar dira, edo, bestela esanda, arduradunak bere eginkizuna betetzeko beharrezko dituen datuak baino ez dira bildu edo erabili behar.

Esaterako: Dirulaguntza bat izapidetzeko ez baldin bada eskatzaileen osasun-egoera aintzat hartzen, eskatzailearen desgaitasunari buruzko datua biltzea neurrigabea litzateke eta ez luke minimizatze-printzipioa beteko. Aitzitik, dirulaguntzak desgaitasunen bat duten pertsonak baditu xedetzat, datu hori biltzea neurrizkoa litzateke, eta ez luke printzipio hori urratuko.

*Zehaztasunaren printzipioa (DBEO, 5.1)*

Datu pertsonalak zehatzak eta, beharrezkoa bada, eguneratuak izan behar dira; arrazoizko neurri guztiak hartuko dira luzamendurik gabe ezerezteko edo zuzentzeko tratamenduaren

ISBN: 978-84-7777-732-8

helburuei begira zehaztugabeak diren datu pertsonalak. Garbi ikus daiteke zein garrantzitsua den printzipio hau, besteak beste, historia klinikoetan, edo aurrekari penalen informazioan, edo ondare-kaudimen eta krediturari buruzko datuetan, hau da, berankortasun-fitxategi direlakoetan eta abarretan.

*Kontserbazio-epea mugatzea (DBEO, 5.1)*

Datu pertsonalak ez dira behar baino denbora luzeagoz jasota eduki behar: lortu nahi den horretarako bezainbestean baino ez. Arduradunak, hortaz, epeak ere jarri beharko ditu: edo ezabatzeko, edo aldizka berraztertzeko.

Aurreko adibide horietan bertan begi-bistakoa da zein garrantzitsua den betekizun hori; kontuak atera nolako mina egin daitekeen nor edo noren aurrekari penalak jasota uzten baldin baditugu nahiz eta jadanik preskribaturik egon, edo, zorra kitaturik eduki arren, kaudimengabeen fitxategian mantentzen badugu.

Hala ere, datuak denbora luzeagoz jasota eduki daitezke, baina, soil-soilik, helburua denean interes publikoaren mesedetan artxibatzea, ikerketa zientifiko edo historikoak egitea, edo estatistikak egitea.

*Osotasuna eta konfidentzialtasuna (DBEO, 5.1.f)*

Behar bezala segurtaturik egoteko moduko tratamendua jasoko dute datu pertsonalek, baimenik gabeko edo legez kontrako tratamenduaren aurkako babesa eta datuok ustekabean galdu, suntsitu edo kaltetzearen aurkako babesa barne. Arduradunak, horretarako, behar bezalako neurri teknikoak edo antolakuntza-neurriak aplikatu beharko ditu.

Izan ere, neurri teknikoak garrantzitsuak dira, bai, baina antolakuntza-arlokoak ere teknikoak bezain inportanteak izan daitezke; hala, askotan, dokumentu-birringailuak erabiltzea nahikoa izango da printzipio hau urratu ez dadin.

Erregelamenduak egokitzat hartzen dituen neurrien artean, datuak seudonimizatzea dago. Ikus dezagun: datu pertsonaletan, izenak egoten dira, abizenak, eta identifikazioa ahalbidetzen duten beste elementu batzuk. Bada, datu pertsonalak seudonimizatzea da atributu horien ordez ezizenak edo kodeak erabiltzea.

Erregelamenduan definiturik dagoenez, datu pertsonalak tratatzeko modu bat da: tratamendu hori eginez, informazio osagarririk gabe ezinezkoa da datuak interesdun jakin bati egoztea; informazio osagarri hori bereiz kontserbatzen da, datuak ezein pertsona fisiko identifikatu edo identifikagarriri ezin egotzi izateko moduan, hala bermatzeko neurriak harturik.

*Erantzukizun proaktiboaren printzipioa (DBEO, 5.2)*

Printzipio hau da erregelamenduak dakartzan berritasun handietako bat. Printzipio honen arabera, tratamenduaren arduradunaren erantzukizuna da gainerako printzipioak bete daitezen, eta, gainera, bete direla erakusteko gai izan behar du. Erregelamenduak arduradunari ez dio esaten printzipio hau nola bete behar duen; baina betetzen dela erakusteko moduan egon behar du.

Printzipio hau betetzen laguntzeko, erregelamenduak zenbait neurri dakartza; besteak beste, datuen babeserako ordezkariaren figura, inpaktuaren ebaluazioa, tratamendu-jardueren erregistroa edo jokabide-kodeak.

*Datuen kategoria bereziak (DBEO, 9. artikulua)*

DBEOn, datuen kategoria bereziak 9. artikuluan datoz arauturik. Datuon araubide juridikoa ere atal horretan dator.

Zehazki, hauek dira datu horiek: pertsona fisiko baten arraza-jatorria edo jatorri etnikoa, iritzi politikoak, pentsamolde erlijioso zein filosofikoak, sindikatu-bazkidetza, datu genetikoak, datu biometrikoak eta osasunari zein bizitza sexualari edo sexu-orientazioari buruzko datuak.

Funtsean erregelamenduak zer egiten duen? Aurreko araudian zetozen datu bereziki babestuen zerrenda hartu, datuen kategoria berezietara ekarri, eta datu genetikoak eta biometrikoak gehitu.

Datu horiek babes berezia behar dute, tentu bereziz hartu beharrekoak dira. Izan ere, ez badira behar bezala tratatzen, arrisku handiak eragin ditzakegu pertsonen funtsezko eskubide-askatasunetarako.

Orokorrean —aginduak halaxe ekiten dio gaiari—, debekatuta dago datu horiek tratatzea (9.1. art.), informazio hori oker tratatuz gero gerta daitekeelako pertsonak diskriminatzea. Orduan, noiz trata daitezke datu horiek? 2. apartatuan dator zehazturik zer kasutan dagoen baimendurik datu horiek tratatzea.

Horrelako datuak tratatzeko, DBEOren 9.2 artikuluan datozen baldintzetakoren bat bete behar da; bestela, ezin da. Aipa ditzagun, adibide modura, baldintza horietako batzuk: interesdunak esplizituki adostasuna adieraztea; osasun publikoaren arloko interes publikoko arrazoiak egotea tartean; datuak tratatu behar izatea interesdunaren edo beste pertsona fisiko baten oinarrizko interesa babesteko; prebentzio-, lan- edo ikerkuntza-arloko medikuntzarako beharrezkoa izatea...

## C. Pertsonen eskubideak

Datuak babesteko eskubidearen funtsa beste eskubide batzuetan datorkigu adierazita (segidan deskribatuko ditugu). Datuen titularrek baliatu behar dituzte beste eskubide horiek; edo, hamalau urte baino gutxiagokoak baldin badira edo desgaituta baldin badaude, titularren legezko ordezkariek, edo borondatezko ordezkariek.

Arduradunak, interesdunari, erraztu egin behar dio eskubideak baliatzea, eta jarri beharreko bitartekoak jarri, eskabideak elektronikoki aurkeztu ahal izateko. Arduradunak derrigorra du eskabideei erantzuna ematea, behar ez den luzamendurik gabe eta, beranduenera, hilabeteko epean, salbuespen bat salbu (gero azalduko dugu).

Eskubide hauetakoren bat baliatzen denean, arduradunak beti erantzun beharko du, baita eskatzaileari buruzko daturik ez badute ere; daturik ez badute, jakinarazi egin behar diote.

Baliatzea eskatzen den eskubidea 15.etik 22.era bitarteko artikuluetan arauturik baldin badago, eskabidea jasotzen duenetik arduradunak gehienez ere hilabete izango du zer edo zer ebazteko. Epe hori beste bi hilabetez luzatu ahal izango da, beharrezkoa bada eskabideen konplexutasunagatik eta kopuruagatik.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 1. Informazioa jasotzeko eskubidea (DBEO, 13. eta 14. artikuluak)

Arduradunak interesdunari derrigor eman behar dio tratamenduaren berri, haren datu pertsonalak biltzen diren momentuan bertan. Hala egin beharra dago, interesdunak eskatu edo ez, alegia, proaktiboki bete beharra dago betebehar hori.

Informazioa labur eman behar da, garden eta ulertzeko eta erraz eskuratzeko moduan, hizkera argia eta xaloa erabiliz. Idatziz eman behar da, baita bitarteko elektronikoak erabiliz ere, baina ahozko informazioa ere onargarria da, interesdunak berak hala eskatu badu, nor den demostraturik beti.

Erregelamenduan dator zehazturik arduradunak zer informazio eman behar duen: 13. artikuluan (interesdunagandik beragandik hartzen denean) eta 14.ean (hirugarren batengandik hartzen denean).

Erregelamenduak eskatzen duen informazio horretan guztian, DPBEDBLOk, 11. artikuluan, oinarrizko informazio bat bereizten du. Agindu horretan jartzen duenez, interesdunarengandik biltzen direnean datuak, arduradunak oinarrizko informazio bat eman diezaioke, eta helbide elektroniko bat edo beste bitartekoren bat adierazi, gainerako informazioa handik eskura dezan, erraz. Horrela ere beteko du informazioa emateko betebeharra.

Oinarrizko informazio horrek datu hauek izan beharko ditu, gutxienez:

a) Arduradunaren nortasuna.
b) Tratamenduaren helburua.
c) Erregelamenduak 15. eta 22. bitarteko artikuluetan aitortzen dizkion eskubideak baliatzeko aukera (datuetan sartzeko eskubidea, datuak zuzentzekoa, ezabatzekoa...).

Oinarrizkoa ez den gainerako informaziotik, hau nabarmenduko dugu, adibide modura: datuen babeserako ordezkariaren harremanetarako datuak, datuak noiz arte edukiko diren jasota, edo kontrol-agintaritzan erreklamazioa aurkezteko eskubidea.

### 2. Datuetan sartzeko eskubidea (DBEO, 15. artikulua)

Datuen titular orok du eskubidea jakiteko, arduradunari eskatuta eta hark doan erantzunda, berari buruzko datuak tratatzen ari diren ala ez, baita gai hauei buruzko informazioa jasotzeko ere:

— Informazio hori zertarako ari diren tratatzen.
— Zer datu-kategoria ari diren tratatzen.
— Datu horiek nori komunikatuko zaizkion.
— Datuak noiz arte edukiko diren jasota.
— Jakiteko badituela eskubide hauek: datuak zuzentzeko eskubidea, ezabatzekoa, tratamendua mugatzekoa eta aurkaratzekoa.
— Baduela eskubidea orobat kontrol-agintaritza batean erreklamazioa aurkezteko.
— Interesdunarengandik lortu ez badira, datuak nondik datozen.
— Erabaki automatizaturik ba ote dagoen, eta, baldin badago, zer logika aplikatu den.

Tratatu behar dituzten datu pertsonalen kopia bat interesdunari eman behar dio arduradunak.

Eskubide hau baliatuz, tratatu behar den informazio pertsonala kontrolpean edukitzeko modua dago.

Arduradunak ukituaren datu asko tratatzen baditu eta hark eskubidea baliatu nahi badu baina ez badu zehazten datu batzuk edo guztiak nahi dituen, arduradunak eskatu ahalko dio zehazteko eskaera zer datu edo tratamendu-jarduerarekin loturik dagoen.

Informazioa doan ematen da. Eskabideak argi eta garbi funsgabeak edo neurrigabeak direnean, batez ere behin eta berriz errepikatzen direlako, arduradunak bi aukera izango ditu:

a) Kanon bat kobratzea.
b) Ezer ez egitea.

### 3. Datuak zuzentzeko eskubidea (DBEO, 16. artikulua)

Datuak zehatzak ez badira edo osatu gabe badaude, titularrak zuzendu daitezen eskubidea du. Hori da datuak zuzentzeko eskubidea. Erregelamenduaren 16. artikuluan arauturik dago. Interesdunei datu-babes handia bermatzeko, funtsezkoa da datu pertsonalak zehatz-zehatzak izatea.

Eskubide hau baliatzean, ukituak, eskabidean, behar bezala adierazi beharko du zein daturi buruz ari den eta zein zuzenketa egin behar den. Beharrezkoa denean, datuak zehatzak ez direla edo osatu gabe daudela egiaztatzen duen dokumentazioa ere aurkeztu beharko du.

### 4. Datuak ezabatzeko eskubidea (DBEO, 17. artikulua)

Erregelamenduaren 17. artikuluan dago arauturik. Interesdunak eskubidea du berari buruzko datu pertsonalak ezaba ditzan tratamenduaren arduradunak. Gorabehera hauetakoren bat gertatu bada, arduraduna beharturik dago datuak ezabatzera.

a) Datuak helburu jakin baterako bilduko ziren, baina jada ez dira beharrezkoak horretarako.
b) Adostasunean oinarriturik tratatzen ziren datuak, baina interesdunak erretiratu egin du adostasun hori.
c) Interesduna tratamenduaren aurka egin du, eta aurka egite hori beste arrazoi batzuen gainetik dago.
d) Legez kontra tratatu dira datu pertsonalak.
e) Legeak behartuta ezabatu behar dira datu pertsonalak.
f) Informazioaren gizarteko zerbitzuen eskaintzaren ingurumarian lortu dira datuak, baina interesduna adingabea delarik.

Erregelamenduaren 17. artikuluan, ahaztua izateko eskubide delakoa ere arautzen da. Doktrinaren parte handienaren ustea da ez dela eskubide sortu berria, moldaketa bat baizik, datuak ezerezteko eta horien tratamenduaren aurka egiteko betiko eskubideak direla, alegia, baina Interneten ingurunera ekarriak. Helburua da Interneteko bilatzaileen bitartez ez dadila zabaldu informazio dagoeneko zaharkitua, garrantzirik gabea edo interes publikorik gabea —gerta baitaiteke, denboraren joanagatik edo beste edozerengatik—.

Internet-bilatzaileetan ahaztua izateko eskubideaz den bezainbatean, DPBEDBLOk badu zer edo zer aurreikusita, 93. artikuluan. Esate baterako, gure izen-abizenetatik abiatuta lortzen diren emaitza-zerrendetan ageri diren esteka argitaratuetan guri buruzko informaziorik baldin badago baina ez bada egokia, zehatza, beharrezkoa, eguneratua edo neurrikoa, edo denboraren joanean horrelakoxeak bihurtu badira kontuan hartuta zer helburutarako bildu edo tratatu ziren, zenbat denbora pasa den eta zein den informazioaren izaera eta interes publikoa, Interneteko bilatzaileek esteka horiek ezaba ditzaten eskubidea dugu, guk eta pertsona orok.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Argitaratutako estekak ezabatu egin beharko dira orobat ukituak hizpidera ekarritako zirkunstantzia pertsonalek frogatzen badute haren eskubideak lehenetsi behar direla, Interneteko bilaketa-zerbitzuak estekak mantentzearen aurretik.

Eskubide hau bakar-bakarrik aplikatzen zaie izen-abizenez egindako bilaketen emaitzei (ez da aplikatzen, ordea, bilaketa beste irizpide batzuk erabiliz egiten bada, NAN zenbakiz, adibidez), eta eskubidea baiesteak ez du esan nahi iturrian ezer ezabatuko denik, estekak baizik. Hau da, egin dezagun kontu EHAAn argitaratu den iragarki bateko informaziorako baietsi dela eskubide hori, orduan, informazio horretara garamatzaten estekak ezabatu beharko dira, baina informazioak berak EHAAn jarraituko du. Adibidez, kontu egin dezagun, berriz ere, trafiko-zehapena jarri zidatela, jakinarazpena buletinean argitaratu zela, 2000ko abenduaren 20an, eta ahaztua izateko eskubidea aitortu didatela; bada, buletineko orri horretara garamatzaten estekak ezabatuko dira, baina informazioak iturrian egoten jarraituko du, hots, 2000ko abenduaren 20ko buletinean.

### 5. Tratamendua mugatzeko eskubidea (DBEO, 18)

Eskubide horren arabera (DBEOren 18. artikuluan dago aitorturik), kasu batzuetan, interesdunak badu eskubidea arduradunak datuen tratamendua mugatu dezan. Kasuotan:

a) Interesdunak datuen zehaztasuna aurkaratu badu; noiz arte: datuak zehatzak diren edo ez ikusteko arduradunak behar duen bezainbeste denboraz.
b) Tratamendua legez kontrakoa bada baina interesdunak datuak ezabatzearen aurka egiten badu eta, horren ordez, nahiago badu haien erabilera mugatzea.
c) Datuak ez dira beharrezkoak, jada, bildu ziren hartarako, baina interesdunak behar ditu, ordea, erreklamazioak egin, bideratu edo defendatzeko.
d) Interesdunak datuen tratamenduaren aurka egin badu; noiz arte: arduradunak aurka egite hori lehenetsi behar ote den erabakitzeko behar duen bezainbeste denboraz.

Datuak ez aldatzeko edo ez ezabatzeko berme bat da, hartara interesdunak, aurrerago, salaketa jar dezake, uste badu datuen babesa urratu egin dela.

Arduradunak zer metodo erabil ditzake tratamendua mugatzeko? Besteak beste, datuak aldi baterako beste tratamendu-sistema batera lekualdatzea, erabiltzaileei aukeratutako datuetarako irispidea izatea eragoztea, edo datuak aldi baterako erretiratzea.

### 6. Datuak transferitzeko eskubidea (DBEO, 20)

Eskubide hau aplika daiteke, soilik, tratamendua automatizatua denean eta tratamenduaren oinarri juridikoa adostasuna edo kontratu bat denean.

Eskubide horren babespean, interesdunak eskubidea du ardura zaizkion datuak jasotzeko formatu egituratu, erabilera arrunteko eta mekanikoki irakurtzeko moduko batean (adibidez, Excelean), eta atzera tratamenduaren beste arduradun bati transmititzeko.

Interesdunak, eskubide horretatik tiraka, aurretiaz emanda zituen datuak inguratu eta berriro erabil ditzake; baina ez hori bakarrik, gainera, eskubidea du orobat arduradunak zuzenean beste arduradun bati transmiti diezazkion. Lehenengo kasuan, herritarrak bere datuak deskargatzeko eskubidea izango luke; eta, bigarrenean, entitate batek zuzenean beste bati transmiti diezazkion.

Horrenbestez, gure dena delako hornitzaileari gure datuak deskargatzeko eska diezaiokegu, beste hornitzaile bati pasatzeko; edo gaur egungo hornitzaileari eska diezaiokegu zu-

zenean etorkizunekoari transmiti diezazkiola. Aplika daiteke sare sozialetan, telekomunikazio-zerbitzuetan, plataforma digitaletan...

Esan genezake eskubide horren bidez pertsonei beren datu pertsonalen gaineko kontrol handiagoa eman nahi zaiela, desoreka handia izaten baita tratamenduaren arduradun batzuekiko.

### 7. Aurka egiteko eskubidea (DBEO, 21)

Kontu egin dezagun interesdunaren datu pertsonal jakin batzuk tratatzera doazela, oinarrian, interes publikoaren aldeko misio bat betetzeko, edo tratamenduaren arduradunari emandako botere publikoak baliatzeko, edo tratamendua beharrezkoa delako bidezko interesak asetzeko, profilak egitea barne; halakoetan, DBEOren 21. artikuluaren arabera, interesdunak, bere egoera partikularra dela-eta, eskubidea izango du, edozein unetan, tratamenduaren aurka egiteko.

Alegia, tratamendua zilegia da eta, funtsean, interes publikoaren aldekoa edo botere publikoak baliatzeko da, edo interes legitimoaren aldekoa; hala ere, ukituak aurka egin dezake, bere zirkunstantziak direla-eta.

Halakoetan, tratamenduaren arduradunak bertan behera utzi beharko du datu pertsonalen tratamendua, non eta ez duen ziurtatzen premiazko arrazoi legitimoak daudela tratamendua egiteko.

Har dezagun, adibidez, genero-indarkeriaren biktima bat. Laguntza publiko bat jaso du, baina ez du nahi bere datuak buletin ofizialean argitara daitezen, gainerako onuradunen datuekin batera, eta eskubide honi heldu dio. Kasu horretan, gardentasun guraz, datuak argitaratu egin nahi izango dira, baina biktimaren egoera pertsonala lehenetsi beharko da.

Era berean, datuen tratamendua marketin zuzenerako egiten bada, orduan ere egin dezakete aurka interesdunek. Halakoetan, datuak helburu horietarako erabiltzeari utziko zaio.

### 8. Banakako erabaki automatizatuak, profilak egitea barne (DBEO, 22)

Sektore batzuetan, ohikoa da profilak egitea eta erabaki automatizatuak hartzea, hala nola bankuen, finantzen edo aseguruen sektoreetan.

Interesdun orok eskubidea du tratamendu automatizatu batean soilik oinarrituta dagoen eta berarengan ondorio juridikoak edo antzeko ondorio esanguratsuak dituen erabaki baten xede ez izateko, profilak egitea barne.

Erabakiak interesdunarengan ondorio juridikoak izango ditu, eskubideak ukitzen dizkionean. Gainera, zirkunstantzietan, jokamoldeetan edo aukeraketetan eragiten badio, tratamenduak eragin esanguratsua izan dezake beragan. Konparazio baterako, gerta daiteke kreditu bat edo aseguru-poliza bat eskatu izana, eta, tratamendu automatizatu baten kariaz, ezetz erantzutea.

Eskubide honetan badira hiru salbuespen:

— Erabakia beharrezkoa da kontratu bat egiteko edo betearazteko.
— Batasuneko edo estatu kideetako zuzenbideak baimentzen du erabakia.
— Ukituak emandako adostasunean oinarriturik dago erabakia.

Arduradunak hartu beharreko neurriak hartu behar ditu, interesdunaren eskubideak babesteko: gutxienez, gizakiek esku hartzeko eskubidea, zer ikuspuntu duen adierazteko eskubidea eta erabakia aurkaratzeko eskubidea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Tratamendu horien adibide bat: web-a darabilgu banku-mailegua eskatzeko; guk gure datu pertsonalak sartzen ditugu, eta banketxearen algoritmoak esango digu ematen diguten edo ez mailegua.

29. artikuluaren Lantaldeak 2017an adierazi zuenez (datu-babesaren arloan Europako Batzordearen lehengo organo aholku-emailea), gerta daiteke profilak egiteak estereotipoak eta gizarte-segregazioa iraunaraztea. Halaber, pertsona bat kategoria jakin batean sailkaturik laga dezake, iradokitzen zaizkion aukeretara mugaturik. Eta horrek askatasuna ahuldu diezaioke, adibidez produktu edo zerbitzu batzuk aukeratzeko orduan, hala nola liburuak, musika edo albisteak. Kasu batzuetan, profilak egiteak iragarpen okerrak sor ditzake. Beste batzuetan, zerbitzuak eta ondasunak ukatzea eragin dezake, eta arrazoirik gabe bazterrean uztea.

### Eskubide digitalak

Ikusi dugu erregelamenduak zer eskubide aitortzen dituen. Orain, joan gaitezen eskubide digital direlakoetara. DPBEDBLOn datoz arauturik, X. tituluan (79.-97. artikuluak), hauek, adibidez: segurtasun digitala, hezkuntza digitala, Interneten adingabeak babestea eta abar.

Lan-arloan, pertsonen pribatutasunari eragin diezaioke teknologiak, eta, hori dela eta, badira zenbait eskubide pertsonak inpaktu horretatik babestea helburu dutenak:

— Intimitaterako eskubidea eta gailu digitalen erabilera lan-eremuan.
— Lan-eremua eta deskonexio digitalerako eskubidea.
— Intimitaterako eskubidea, lantokian bideozaintzarako eta soinu-grabazioetarako gailuak erabiltzen direnean.
— Intimitaterako eskubidea, lan-eremuan geolokalizazio-sistemak erabiltzen direnean.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 11. gaia

- ✓ 31/1995 Legea, azaroaren 8koa, lan-arriskuen prebentzioari buruzkoa: xedea, aplikazio-eremua, eskubideak eta betebeharrak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 11. gaiaren aurkibidea

I. **Arauaren xedea eta izaera**

II. **Egitura**

III. **Aplikazio-eremua**

IV. **Eskubideak eta betebeharrak**

**Ondorioak**

## I. ARAUAREN XEDEA ETA IZAERA

Espainiako Konstituzioaren 40.2. artikuluak botere publikoei ezarri die laneko segurtasun eta higienea zaintzea. Politika sozial eta ekonomikoaren printzipio gidarien artean kokatzen da mandatu hori, eta langileen osasunaz arduratuko den politika garatu beharra dakar, lanetik etorritako arriskuak prebenituko dituena.

1996ko otsailaren 11n sartu zen indarrean 31/1995 Legea, azaroaren 8koa, lan-arriskuen prebentzioari buruzkoa. Gure ordenamendu juridikoan, funtsezko lege-oinarria da lege hori langileen segurtasunaren eta higienearen babesari dagokionez.

Arau horren xedea 2. artikuluan jasotzen da, eta honako hau da:

1. Langileen segurtasuna eta osasuna sustatzea, lanak eratorritako arriskuak prebenitzeko behar diren neurriak aplikatuz eta behar diren jarduerak gauzatuz.
2. Lan-arriskuen prebentzioaren inguruko printzipio orokorrak ezartzea, segurtasuna eta osasuna babesteko, bai eta lanetik eratorritako arriskuak ezabatzea edo gutxitzea ere.
3. Bermatzea prebentzio-arloan langileei informazioa emango zaiela, kontsulta egingo zaiela, partaidetza orekatua izango dutela eta prestakuntza jasoko dutela.

Gainera, arauak zenbait aurreikuspen ezartzen ditu aurreikusitako helburuak betetzen direla ziurtatzeko, administrazio publikoek, enpresek, langileek eta haien ordezkaritza-erakundeek garatu beharreko jarduerak arautzen baititu.

31/95 Legearen eraginkortasuna ongi ulertzeko, kontuan hartu behar da lege honek eta bere erregelamenduek jasotzen dituzten lan-izaerako xedapenak aginduzko zuzenbide gutxieneko eta xedaezina izango direla beti; xedapen horiek hitzarmen kolektiboetan hobetu eta gara daitezke. Hau da, xedapen horien edukia hobetu egin ahal izango da hitzarmen kolektiboen bidez, baina inola ere ez da murriztuko edo txikiagotuko.

Arauak zehaztutako xedeaz gainera, esan behar da funtsezkoa izan dela xedapena egitea, horri esker honakoak egin baitira:

1. Ikuspegi bateratua eman ordura arte zegoen lan-arriskuen prebentzio politikari. Ordura arte indarrean zegoen arau-sakabanaketaren isla zen politika hori, maila eta orientazio oso desberdineko arauak pilatzen baitziren, horietako asko Konstituzioa baino lehenagokoak.
2. Zaharkiturik zeuden arauketak eguneratzea, eta aurretiaz aintzat hartu gabeko egoera berriak arautzea.

Bistakoa da Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legeak **berrikuntzak** ezarri nahi dituela, langileen segurtasuna eta osasuna behar bezala babesteko lan-baldintzetatik eratorritako arriskuen aurrean.

Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legeak, gainera, **bermeak** eskaintzen ditu, lotura bat ezartzen baitu langileek segurtasuna eta osasuna babesteko duten eskubidearen eta enpresa edo administrazio orok babes hori emateko duten betebeharraren artean. Lan-arriskuen prebentzioaren alorrean lehenengo aldiz ezartzen da enpresa/administrazioa behartuta dagoela babes-maila egoki bat ematera, eta, beraz, langileak babes hori izateko eskubidea duela onartzen da.

Beraz, Espainiako legegileek ikusi zutenean Espainiako Konstituzioaren 40.2. artikuluan xedatutako mandatua bete behar zela, eta, ondorioz, lan-baldintzetatik eratorritako arriskuen aurka, langileen osasuna maila egokian babesteko beharrezko diren bermeak eta erantzukizu-

ISBN: 978-84-7777-732-8

nak bilduko zituen oinarrizko lege-mailako araua finkatu behar zela, esan dezakegu lan-arriskuen prebentzio politika koherente, koordinatu eta eragingarria sortzeko beharrezkoa zen esparrua osatzeko asmoa zutela. Horretarako, honakoak ezartzen ditu legeak:

1. Lan-arriskuen prebentzioaren inguruko printzipio orokorrak, segurtasuna eta osasuna babesteko.
2. Lanetik eratorritako arriskuak ezabatzea edo gutxitzea.
3. Langileak informatuko direla, kontsulta egingo zaiela, parte hartuko dutela era orekatuan eta prestakuntza jasoko dutela prebentzio arloan.
4. Enpresak/administrazioak langileen segurtasuna eta osasuna babestu beharko dituela era eraginkorrean, langile guztiek duten eskubideari jarraiki.

## II. EGITURA

Legea sei kapitulutan eta 54 artikulutan dago egituratuta. I. kapituluak xedea, aplikazio-eremua eta definizioak jasotzen ditu.

II. kapituluak ezartzen du zer politika jarraitu behar den lan-arriskuen prebentzioaren alorrean langileen segurtasuna eta osasuna babesteko. Ezin dugu ahaztu legearen helburua dela langileen segurtasuna eta osasuna maila egokian babestea politika koherente, koordinatu eta eragingarri baten bidez.

III. kapituluan, enpresen/administrazioen nahiz langileen eskubideak eta betebeharrak jasotzen dira. Artikulu horrek berebiziko garrantzia du, eta dokumentu honen IV. apartatuan garatuko da.

IV. kapituluak ezartzen du prebentzio-zerbitzuen oinarrizko arautzea, edo, beste hitz batzuetan esanda, adierazten du enpresak/administrazioak nola antola ditzakeen beharrezko diren giza baliabideak eta baliabide materialak dagokion babes-eginbeharra gauzatzeko.

V. kapituluak arautzen ditu langileen kontsulta- eta partaidetza-eskubidea, haientzat oso garrantzitsua den esparru batean, hain zuzen ere, haien segurtasuna eta osasuna babestearekin lotutako esparruan.

VI. kapituluak fabrikatzaileen, inportatzaileen eta hornitzaileen betebeharrak zehazten ditu, eta VII. kapituluak erantzukizunak eta zehapenak arautzen ditu, hau da, zer ondorio izan dezakeen enpresak Legeak ezarritako betebeharrak betetzen ez baditu.

## III. APLIKAZIO-EREMUA

31/95 Legearen aplikazio-eremua 3. artikuluan dago araututa, eta beraz:

1. Langileen Estatutuaren testu bateginak araututako lan-harremanetan aplikatuko da, hau da, lan-harremanak, esangura hertsian, dituzten langileei aplikatuko zaie, hau da, Langileen Estatutuak araututako lan-harremanak dituzten langileei.
2. Administrazio publikoen zerbitzupean dauden langileen administrazio- zein estatutuizaerako lan-harremanak.
3. Orobat, lege hau eta berau garatzeko arauak aplikatuko zaizkie kooperatiba-sozietateei, horien arautegi bereziak dituen berezitasunak kontuan hartuta; kooperatiba horiek izango dira halakoei aplikatu beharreko legeriaren arabera eratutakoak, eta lan pertsonala egiten duten bazkideak dituztenak.

Baina, gainera, Legeak zehazten du zer egoeratan ez den horren edukia aplikatuko, hau da, zein diren aplikazio-eremuaren salbuespenak. Hori horrela, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legea ez da aplikatuko honako egoera hauetan:

1. Poliziaren, segurtasunaren eta aduana-gordekinaren funtzio publikoen esparruan, jarduera horien berezitasunek lege hau aplikatzea eragozten dutenean.
2. Babes zibileko zerbitzu operatiboetan eta forentseen ikuskatzean, arrisku larri, hondamendi edo zoritxar publikoko kasuetan.
3. Indar armatuen jardueretan eta Guardia Zibilaren jarduera militarretan.
4. Familia-etxeko zerbitzarien lan-harreman bereziari. Hori gorabehera, familia-etxeko titularrak nahitaez zaindu behar du bere langileen lana segurtasun- eta higiene-baldintza egokietan egiten dela.

Hala ere, 31/95 Legean oinarrituko da aipatu jarduera horietan lan egiten duten langileen segurtasunaren eta osasunaren babesa arautzeko ematen den arautegi berezia. Zentro eta establezimendu militarretan ere lege honetan xedatutakoa aplikatuko da, horien arautegi espezifikoetan jasotako berezitasunekin.

Espetxeetan 31/95 Legera egokituko dira erregulazio berezia justifikatzen duten ezaugarriak dituzten jarduerak. Egokitze hori uztailaren 19ko 7/1990 Legeak ezarritakoaren arabera gauzatuko da. Enplegatu publikoen negoziazio kolektiboari eta horiek lan-baldintzen zehaztapenetan parte hartzeari buruzkoa da lege hori.

Kontuan hartu behar dugu Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legeak berrikuntza garrantzitsu bat ezarri zuela, bere aplikazio-eremuan administrazio publikoak barne hartzen baitzituen. Hori dela bide, Lege honek lan-legeriaren izaera du, eta, gainera, alderik funtsezkoenetan, Konstituzioaren 149.1.18 artikuluak xedatutakoaren arabera aldarrikatutako funtzionario publikoen estatutu-araubidearen oinarrizko araua ere bada.

## IV. ESKUBIDEAK ETA BETEBEHARRAK

Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen III. kapituluan jasotzen dira laneko segurtasunaren eta osasunaren arloko eskubideak eta betebeharrak. 14.etik 29.era bitarteko artikuluei jarraiki, langileek eskubidea dute benetako babesa izateko lanean sor daitezkeen arriskuen aurrean; eta, bestalde, betebehar jakin batzuk bete behar dituzte, enpresari/administrazioari laguntzeko, hartuko diren neurriak eraginkorrak izango direla aurreikusitako xedea bermatzeko. Era berean, artikulu horietan jasotzen dira enpresaren/administrazioaren betebeharrak, bai eta arauak ematen dizkion ahalmenak ere, dagozkion prebentzio-neurriak aplikatzen langileen laguntza lortzeko, hain zuzen.

III. kapituluak arautzen ditu, baita ere, larrialdi-egoeretan eta hur-hurreko arrisku larria dagoenean aplikatu beharreko neurriak. Bestalde, langileen osasuna zaintzearekin zerikusia duten bermeak eta eskubideak ere definitzen ditu, aparteko garrantzia aitortuz isilpekotasuna babesteari eta jardun horiek gauzatu bitartean intimitatea errespetatzeari. Arautzen ditu, baita ere, langile-kategoria jakin batzuei begira hartu beharreko neurri bereziak, hala nola, gazteen, haurdun dauden langileen edo ume batez erditu berri diren langileen eta aldi baterako lan-harremanak dituzten langileen inguruan hartu beharrekoak.

Legeak ezarritako betebeharren artean, nabarmentzekoa da, langileari aitortutako eskubideen bermeak modu inplizituan eratorritako betebeharrez gain, jarduerak lantoki berean gauzatzen dituzten enpresei/administrazioei ezarritako koordinazio-betebeharra. Na-

ISBN: 978-84-7777-732-8

barmentzekoa da, berebat, beste pertsona batzuekin norberaren jarduerako obra edo zerbitzuak norberaren lantokietan egitea kontratatzen edo azpikontratatzen dutenen zaintza-betebeharra, kontratatzaileek eta azpikontratatzaileek prebentzioaren inguruko araudia bete dezaten.

Behin 31/95 Legearen esparru orokorra ikusi dugunean, hobeki ulertuko dugu non kokatzen den III. kapitulua, epigrafe honetan aztertuko duguna. III. kapituluan aldaketa handiak egin zituen 54/2003 Legeak, lan-arriskuen prebentzioari buruzko legea aldatzen duenak. 2002ko abenduaren 30ean lan-arriskuen prebentzioaren alorrean egindako Gizarte Elkarrizketarako Mahaian adostu ziren neurrietatik sortu zen erreforma hori. Mahai horretan adierazi zen ordura arte modu desegokian aplikatu zela Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legea. Izan ere, horren aplikazioan parte hartzen zuten sektoreek, hau da, enpresek/administrazioak, sindikatuek, lan-administrazioko agintariek eta langileek berek, hori formalki aplikatu besterik ez zuten egin. Ez zuten lortu prebentzioa enpresako sektore guztietan sartzea, ez eta prebentzio-kultura hedatzea ere lan-jarduerako esparru guztietara. Ezin dugu ahaztu ezbehar-tasaren bilakaera negatiboa zela, hau da, lan-istripuen tasa altua zela; egoera hori ez da asko aldatu gaur egun arte. Hori guztia aintzat hartuta, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legean aldaketa sakonak egitea erabaki zen. III. kapituluari dagokionez, 14., 16., 23. eta 24. artikuluak ukitu zituen aldaketa horrek.

III. kapituluaren barnean, aldaketa handiak egin ziren, baita ere, 26. artikuluan, amatasuna babesteari buruzkoan, baina ez zen 54/2003 Legea izan aldaketak egin zituena, honako hauek baizik: 39/1999 Legea, azaroaren 5ekoa, Langileen familia-bizitza eta lana uztartzea sustatzekoa, eta 3/2007 Lege Organikoa, martxoaren 22koa, Emakumeen eta gizonen berdintasunari buruzkoa.

Beraz, esan dugun eran, Legean aldaketak egin ziren horren aplikazioan urritasunak zeudelako, eta langileek beste behar batzuk zituztelako. Behin hori finkatuta, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen III. kapituluan jasotako eskubideak eta betebeharrak aipatuko ditugu, eta, ondoren, horien edukia azalduko dugu. Edonola ere, aurreko paragrafoan adierazitakoari dagokionez, kontuan hartu behar dugu «enpresa/administrazio» eta «langile» kontzeptuek barne hartzen dituztela administrazio publikoak eta horietan lan egiten duten estatutupeko langileak.

Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen III. kapituluan jasotako eskubideak eta betebeharrak:

— 14. artikulua: lan-arriskuen aurrean babesa izateko eskubidea.
— 15. artikulua: prebentzio-ekintzaren printzipioak.
— 16. artikulua: lan-arriskuen prebentzio-plana, arriskuen ebaluazioa eta prebentzio-jardueraren plangintza.
— 17. artikulua: lan-ekipamenduak eta babes-tresnak.
— 18. artikulua: langileen informazioa, kontsulta eta partaidetza.
— 19. artikulua: langileen prestakuntza.
— 20. artikulua: larrialdiko neurriak.
— 21. artikulua: arrisku larria eta hur-hurrekoa.
— 22. artikulua: osasunaren zaintza.
— 23. artikulua: dokumentazioa.
— 24. artikulua: enpresa-jardueren koordinazioa.
— 25. artikulua: langile bereziki sentiberak babestea.
— 26. artikulua: amatasuna babestea.
— 27. artikulua: adingabeak babestea.

— 28. artikulua: aldi baterako, iraupen jakineko eta aldi baterako laneko enpresetako lan-harremanak.
— 29. artikulua: langileen betebeharrak laneko arriskuak prebenitzeko.

*Lan-arriskuen aurrean babesa izateko eskubidea*

31/95 Legearen 14.1. artikuluak adierazten du langileek eskubidea dutela laneko segurtasun- eta osasun-arloan benetako babesa izateko. Eskubide horri dagokionez, «benetako» babesa aipatzen du legeak; horrek esan nahi du langileak era eraginkorrean babestu behar direla, hau da, ez edozein modutan, lanean horien segurtasuna eta osasuna bermatuko dituen modu zehatzean baizik. Gainera, lehen aldiz adierazten da langileen oinarrizko eskubide horrek langileak lan-arriskuetatik babesteko eginbeharra dakarkiola enpresa/administrazio publikoari.

Beraz, esan dezakegu berritasun garrantzitsua dela hori; izan ere, lege-arau horrek, langileen babeserako eskubidea definitzean, eskubidea onartzeaz gainera, eskubideak nolakoa izan behar duen ere adierazten du. Ez da nahikoa enpresak/administrazioak langileak babestea; horrez gainera, modu eraginkorrean egin behar du hori. Horretarako, enpresak/administrazioak langileak babesteko duen eginbeharrarekin lotzen da eskubide hori; eginbehar hori ere modu hertsian adierazten da. Babes-eginbehar hori dute, berebat, administrazio publikoek, euren zerbitzupean dauden langileekin.

Horrela, benetako babesa zer den azaltzen du 14. artikuluak. Horren arabera, informazio, kontsulta eta partaidetzarako eskubideak, prebentzio-arloan prestakuntzarako eskubidea, arrisku larri eta hur-hurrekoa dagoenean jarduera geldiarazteko eskubidea, eta osasun-egoera aztertzeko eskubidea biltzen dira langileek laneko segurtasun- eta osasun-arloan duten benetako babes-eskubidera.

Hasierako planteamendu horri jarraituz, 14.2 artikuluak zehazten du zertan datzan enpresaren/administrazioaren babes-eginbeharrak, eta horren erantzukizunen artean aipatzen du lan-arriskuen prebentzioa enpresako esparru guztietan sartzeko beharra. Horrek esan nahi du lan-arriskuen prebentzioa kontuan hartuko dela enpresan/administrazioan gauzatuko diren jarduera guztietan. Gainera, bertan lan egiten duten langile guztiek beren segurtasuna eta osasuna babestu beharko dituzte, bai eta gainerako langileenak eta beren jarduera gauzatzen duten tokian egon daitezkeen gainerako pertsonenak ere. Horretarako, zehatz-mehatz jarraitu beharko dituzte enpresak/administrazioak emandako jarraibideak, lan-arriskuak desagerrarazteko, ahal bada, edo, bestela, horiek minimizatzeko. Hau da, enpresako/administrazioko langile guztiak enpresaren/administrazioaren zuzendaritzaren eta erabakien mende daude. Hark beharrezko diren neurriak hartuko ditu segurtasuna eta osasuna benetan babesteko.

Benetako babes hori emateko, enpresak/administrazioak honako eginbehar hauek bete behar ditu:

1. Enpresako prebentzio-plana egin behar du.
2. Lanpostuetako arriskuak ebaluatu behar ditu.
3. Beharrezko diren neurriak hartuko ditu larrialdietan eta arrisku larri eta hur-hurrekoetan.
4. Langileen osasun-egoera zaintzen dela bermatu beharko du, batzuetan, baita lan-harremana bukatu eta gero ere.
5. Prebentzio-erakunde bat eratuko du, aurreko puntuetan ezarritako eginbeharrak bete ditzan. Horretarako, enpresak/administrazioak bere gain har dezake prebentzio-jarduera, prebentzio-zerbitzu propioa osa dezake, edo hitzarmen bat egin dezake beste enpresa batekin. Edonola ere, enpresak/administrazioak beharrezko diren bitarteko

ISBN: 978-84-7777-732-8

materialak eta giza baliabideak eduki beharko ditu, bere langile guztiak benetan babesteko egin beharreko jarduera guztiak gauzatu ahal izateko.

Esandako guztia aintzat hartuz gero, bistakoa da 31/95 Legea oso babeslea dela; horren adierazgarri, adierazten du enpresak/administrazioak prebentzio-jardueraren segimendua modu iraunkorrean gauzatuko duela, saihestu ez diren arriskuak identifikatu, ebaluatu eta kontrolatzeko jarduerak etengabe hobetzeko.

Laburbilduz, 14. artikuluak ezartzen du langileek benetako babesa izateko eskubidea dutela, eta, ondorioz, langileen segurtasuna eta osasuna babesteko egin beharreko jarduera guztiak gauzatzeko eginbeharra daukala enpresak/administrazioak. Gainera, etengabe hobetu beharko da prebentzio-jarduera hori, eta lan-jardueran gerta daitezkeen aldaketetara egokitu beharko da. Beraz, babesak, benetakoa izateaz gainera, dinamikoa izan behar du, lan-jardueran edo pertsonarengan (bereziki sentiberak diren langileak, haurdun dauden langileak, etab.) gertatu diren aldaketetara egokitu ahal izateko; hau da, lan-jarduera aldatu ez bada ere, lan-jarduera hori gauzatzen duen pertsonaren baldintzak aldatu badira, kontuan hartu behar da hori.

Gure iritziz, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen 14. artikuluaren edukia funtsezkoa da langileen babes egokia bermatzeko. Tresna baliotsua da, eta, ongi erabiliz gero, babes zabala eskaintzen du edozein lan-jarduera modu seguruan egin ahal izateko, jarduera hori gauzatuko duen pertsona edozein baldintzatan egonda ere.

*Prebentzio-ekintzaren printzipioak*

Aurreko apartatuan ikusi dugunez, enpresak/administrazioak prebentzio-eginbehar orokorra dauka. Artikulu honetan ikusiko dugun eran, prebentzio-eginbehar orokor hori aplikatzeko, printzipio orokor batzuk hartu behar dira kontuan. Honako hauek dira printzipio horiek:

1. Saihesteko modukoak diren arriskuak saihestea.
2. Saihetsezinak diren arriskuak ebaluatzea.
3. Lana pertsonarentzat moldatzea, pertsona lanera moldatu beharrean. Zehazki, batez ere lanpostuen kontzepzioari dagokionez, bai eta lan-ekipamenduak eta lan- eta ekoizpen-metodoak aukeratzeari dagokionez ere, lan monotono eta errepikakorra arintzeari eta horrek osasunean dituen ondorioak murrizteari begira.
4. Teknikaren bilakaera kontuan hartzea.
5. Arriskutsua dena arrisku gutxi edo arriskurik ez dakarrenarekin ordeztea.
6. Prebentzioa planifikatzea, horretarako teknika, lanaren antolaketa, lan-baldintzak, gizarte-harremanak eta laneko ingurunearen eragina biltzen dituen multzo koherentea osatuz.
7. Babes kolektiboa norbanakoaren babesaren aurretik jartzen duten neurriak hartzea.
8. Langileei jarraibide egokiak ematea.
9. Gainera, enpresak/administrazioak kontuan hartuko ditu, zereginak agintzeko unean, langileek segurtasun- eta osasun-arloan dituzten lanbide-gaitasunak.
10. Enpresak/administrazioak neurri egokiak hartuko ditu, arrisku larri eta bereziko guneetara informazio nahikoa eta egokia jaso duten langileak soil-soilik sar daitezkeela bermatzeko.
11. Prebentzio-neurriak eraginkorrak izan daitezen, aurreikusi behar dira langileek izan ditzaketen distrakzioak eta egin ditzaketen zuhurtzia-gabekeria ez-ausartegiak. Neurri horiek hartzeko, kontuan hartuko dira prebentzio-neurri batzuek eragin ditzaketen arrisku gehigarriak; halako neurriak soil-soilik har daitezke, arrisku horiek askoz ere arinagoak direnean kontrolatu nahi direnak baino, eta aukera ziurragorik ez dagoenean.

Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen 15. artikuluko edukia jaso dugu atal honetan, ez baitago printzipio horiei gehitu beharreko gauza handirik. Hori irakurrita, egiazta daiteke lege-testuaren helburua dela edozein enpresa edo administraziok beharrezko diren babes-alderdiak aurreikus ditzala, eta horretarako, zer esparrutan mugitu behar den ezartzen du.

*Prebentzio-plana, arriskuen ebaluazioa eta prebentzio-jardueraren plangintza*

Zalantzarik gabe, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen 16. artikuluak ezartzen duenez, lan-arriskuen prebentzioa enpresaren kudeaketako sistema orokorrean txertatu beharko da; bai jarduera-multzo osoan, bai enpresaren maila hierarkiko guztietan. Horretarako, lan-arriskuen prebentzio-plana ezarri eta aplikatu beharko da.

Plan horrek honako alderdi hauek jaso behar ditu, halabeharrez:

1. Enpresaren antolaketa-egitura.
2. Lan-arriskuen prebentzio-arloko erantzukizunak, eginkizunak, praktikak, prozedurak eta prozesuak.
3. Enpresan arriskuen prebentzioko ekintzak gauzatzeko behar diren baliabideak, erregelamenduak ezarritako baldintzen arabera.

**Enpresan lan-arriskuak prebenitzeko plana kudeatzeko eta aplikatzeko funtsezko tresnak: arriskuen ebaluazioa eta prebentzio-jardueraren plangintza**.

a) **Arriskuen hasierako ebaluazioa**: arriskuen hasierako ebaluazio horren helburua da jakitea zer arrisku jasaten dituzten langileek lan-jarduera gauzatzeagatik, eta, behin arrisku horiek antzeman direnean, zehaztea nola saihets daitezkeen, saihesteko modukoak badira behintzat, eta, bestela, nola minimiza edo kontrola daitezkeen, langileen osasunean kalterik eragin ez dezaten.

Arriskuen ebaluazioa definitu ondoren, ongi ulertuko dugu honako alderdi hauek hartu beharko direla kontuan, oro har, arriskuak zein diren jakiteko:

1. Jardueraren izaera.
2. Lanpostuen eta langileen ezaugarriak.

Hasierako ebaluazioa egin behar da, berebat, lan-ekipamenduak, substantziak edo prestakin kimikoak aukeratzeko, eta lan egiteko lekuak egokitzeko.

Hasierako ebaluazioak aintzat hartuko ditu arrisku jakin batzuk eta arrisku bereziko jarduerak babesteko arautegiaren arabera gauzatu behar diren gainerako jardunak.

Ebaluazioa eguneratu egingo da lan-baldintzak aldatzen direnean, eta, osasunari eragindako kalteak direla bide, gogoeta egingo da beti, eta, hala behar izanez gero, berrikusi egingo da.

Ebaluazioaren ondorioen arabera beharrezkoa denean, enpresak/administrazioak aldizkako kontrolak egingo ditu, lan-baldintzen eta langileek zerbitzuak ematen dituzten jardueren inguruan, arriskutsuak izan daitezkeen egoerak detektatzeko.

Ebaluazioaren emaitzek arrisku-egoerak nabarmenduko balituzte, enpresak/administrazioak arrisku horiek ezabatzeko edo murrizteko eta kontrolatzeko beharrezko diren prebentzio-jarduerak egingo ditu.

b) **Prebentzio-jardueraren plangintza**: enpresak/administrazioak prebentzio-jarduera planifikatuko du, bai eta prebentzio-jarduera bakoitza gauzatzeko epea, arduradunen izendapena eta jarduerak betearazteko behar diren giza baliabideak zein baliabide materialak ere.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Enpresak/administrazioak ziurtatu beharko du plangintzan jasotako prebentzio-jarduerak benetan gauzatzen direla, eta horretarako, plangintzaren etengabeko jarraipena egingo du.

Prebentzio-jarduerak aldarazi behar dira, enpresak/administrazioak hautematen badu, aurreko paragrafoan jaso aldizkako kontrolen ondorioz, horiek bat ez datozela lortu beharreko babesarekin.

Langileen osasunari kalte egin zaionean edo, osasuna zaintzearen ondorioz, uste denean prebentzio-neurriak ez direla behar adinakoak, enpresak/administrazioak horren inguruko ikerketa egingo du, egitate horien arrazoiak bilatzeko.

*Lan-ekipamenduak eta babes-tresnak*

Enpresak neurri egokiak hartuko ditu, lan-ekipamenduak egin beharreko lanerako aproposak izan eta horretarako egokituta egon daitezen; hortaz, neurri horiek langileen osasuna eta segurtasuna bermatuko dituzte, lan-ekipamenduak erabiltzean.

Lan-ekipamendu baten erabilerak arrisku zehatza eragin dezakeenean erabiltzen duenaren segurtasunean edo osasunean, enpresak neurri egokiak hartuko ditu horren gaineko ardura dutenek bakarrik erabil dezaten lan-ekipamendua, eta erabiltzeko beharrezko den prestakuntza espezifikoa emango die. Gainera, zaindu beharko du babes-ekipamenduak benetan erabiltzen diren, egin beharreko lanen izaera dela eta, ekipamendu horiek beharrezkoak direnean.

Norbera babesteko ekipamenduak erabili beharko dira arriskuak ezin direnean saihestu edo behar beste murriztu babes kolektiboko neurri teknikoen bidez edo lana antolatzeko neurri, metodo edo prozeduren bidez.

*Langileen informazioa, kontsulta eta partaidetza*

31/95 Legearen 14. artikuluan ezarritako babes-eginbeharra betetzeko, enpresa/administrazio publikoak neurri egokiak hartuko ditu langileek beren segurtasun eta osasunerako arriskuei buruz behar duten informazioa jaso dezaten, bai enpresa osoari eragiten diotenak, bai lanpostu edo eginkizun bakoitzari eragiten diotenak. Era berean, enpresak/administrazio publikoak larrialdi-egoeren aurrean hartu beharreko neurrien berri eman beharko die langileei: lantokia husteko beharra, edo egoera jakin bati aurre egiteko zer egin (sutea, leherketa, etab.).

Langileen ordezkariak dituzten enpresetan (prebentziorako eskuordea, edo, horrelakorik egongo ez balitz, ordezkari sindikalak), enpresak/administrazio publikoak langileei emango die aipatu informazioa, ordezkarien bidez; hala ere, langile bakoitzari zuzenean eman beharko zaio informazioa, bere lanpostuak edo eginkizunak dituen arriskuez eta arrisku horiei aplikatu beharreko babes- eta prebentzio-neurriez.

Edonola ere, kontsulta egin behar zaie langileei, eta langile horien partaidetza onartu, laneko segurtasunarekin eta osasunarekin zerikusia duten alderdi guztietan. Ildo beretik, langileek eskubidea izango dute, enpresari/administrazioari zein partaidetza- eta kontsulta-organoei (segurtasun eta osasuneko batzordeei) proposamenak egiteko, beren segurtasunaren eta osasunaren babes-mailak hobetze aldera.

*Langileen prestakuntza*

Ikusi dugun eran, enpresak jarduera jakin batzuk gauzatu behar ditu dagokion babes-eginbeharra betetzeko. Beste jarduera batzuen artean, bermatu beharko du langile bakoitzak iza-

tea prebentzioaren arloko prestakuntza teorikoa eta praktikoa, behar bestekoa eta egokia, kontratua egiteko unean —kontratu-modalitatea edo iraupena edozein dela—, edota langileak dituen eginkizunak aldatzen direnean edo lan-ekipamenduetan teknologia berriak aplikatu nahiz aldaketak egiten direnean.

Prestakuntza langile bakoitzaren lanpostu edo eginkizunaren araberakoa izan beharko da, eta arriskuen bilakaerari eta ager daitezkeen arrisku berriei egokitu beharko zaie, eta, hala behar izanez gero, aldian-aldian errepikatu beharko da.

Funtsezkoa da langileek prestakuntza jasotzea, horrek bermatuko baitu lan-jarduera jakin bat egiten duenak badakiela nola egin behar duen hori bere segurtasuna eta osasuna arriskuan jarri gabe. Esan dezakegu, Legearen 16. artikulua aldatu zenez geroztik, lanpostu bateko arriskuen ebaluazioan oinarritzen dela langileen babesa; halere, oinarri horrek ez du ezertarako balioko, lanpostu bateko arriskuak ebaluatu eta horiek langileari jakinarazi ondoren, ez badiogu jakinarazten nola gauzatu behar duen bere jarduera modu seguruan.

31/95 Legeak garrantzi handia ematen dio prestakuntzari. Horregatik, zenbait neurri ezartzen ditu langilea ez dadin horren arduradun izan. Hau da, prestakuntza hori eman beharko da, ahal den neurrian, lanaldian edo, lanaldian ezin bada, beste ordu batzuetan, baina prestakuntzako denbora lanaldiari deskontatuta. Langileek inoiz ez dituzte jasango prestakuntzaren kostuak.

*Larrialdiko neurriak*

Enpresak/administrazioak, bere tamaina eta jarduera kontuan hartuta, bai eta enpresarekin zerikusirik ez duten pertsonak enpresan izan daitezkeela ere, larrialdi-egoerak aztertu eta neurri egokiak hartu beharko ditu, lehen sorospen, suteen aurkako borroka eta langileen ebaluazioari dagokionez. Horretarako, neurri horiek praktikan jarriko dituzten langileak izendatu beharko ditu eta aldian-aldian egiaztatu beharko du neurri horiek egoki funtzionatzen duten.

Langileek prestakuntza nahikoa izan beharko dute, behar beste izango dira eta material egokia izango dute, arestian aipatutako inguruabarren arabera. Hartutako neurriak aplikatzeko, enpresa/administraziotik kanpoko zerbitzuekin izan beharreko harremanak antolatu beharko dira, bereziki lehen sorospen, medikuaren presako laguntza, salbamendu eta suteen aurkako borrokei dagokienez, halakoen berehalakotasuna eta eragingarritasuna berma dadin.

*Arrisku larri eta hur-hurrekoa*

Batzuetan, arrisku larria, hur-hurrekoa eta saihestu ezina sor daiteke lantokian. Hizpide dugun arriskuaren kalifikazioa argia eta zehatza da: arrisku larriaz ari gara, hau da, langileen segurtasuna eta osasuna trantze larrian jarriko dituena, eta berehala gertatuko dena. Egoera hori gertatzen bada lantokian edo lan-jarduera gauzatzean, bi egoera gerta daitezke:

a) Enpresak berak jakinaraztea arriskua dagoela eta zer neurri hartu diren hori saihesteko, langileei ahal bezain laster jakinarazteko, horren eginbeharra baita hori. Lanean ari den langileak bere jarduera eten ahal izango du, eta, beharrezko izango balitz, toki horretatik alde egin berehala.

   Enpresak/administrazioak ez dituenean neurri egokiak hartzen edo ez duenean uzten halakorik hartzen, langileen segurtasuna eta osasuna bermatzeko, langile horien lege-ordezkariek erabaki dezakete, kideen gehiengoarekin, arrisku horrek ukitutako langileen jarduera geldiaraztea. Erabaki hori berehala komunikatuko zaie enpresari eta

ISBN: 978-84-7777-732-8

lan-agintaritzari; lan-agintaritzak, hogeita lau orduko epean, deuseztatu edo berretsi egingo du langileen ordezkariek erabakitako geldiaraztea.

Aurreko paragrafoan aipatutako erabakia prebentziorako eskuordeen gehiengoarekin har daiteke, langileen ordezkaritza-organoa ezin denean bildu, behar den arintasunarekin.

Langileek edo beren ordezkariek ezin izango dute inolako galerarik jasan, aurreko paragrafoetan aipatutako neurriak hartzeagatik, salbu eta gaitzustez edo zabarkeria larriz jardun direnean.

b) Edonola ere, langile bat ezin bada harremanetan jarri hierarkian gorago dagoen pertsonarekin, bere segurtasunarentzat, beste langile batzuen segurtasunarentzat edo enpresatik kanpoko edonoren segurtasunarentzat arrisku larri eta hur-hurrekoa dagoela jakinarazteko, lan egiten duen lekua utzi ahal izango du langile horrek; langile horren ezaguerak eta bere eskura jarritako baliabide teknikoak aintzat hartuta, arrisku horren ondorioak saihesteko behar diren neurriak hartu beharko ditu. Beraz, langileak bere jarduera eten ahal izango du egoera horietan.

Edonola ere, langileei ezin zaie eskatu berriro lanean hastea, arriskuak iraun bitartean.

*Osasunaren zaintza*

Enpresak, lanpostuetako arriskuak ebaluatzeaz eta langileei horien gaineko informazioa emateaz gainera, prestakuntza eman behar die beren segurtasuna eta osasuna arriskuan jarri gabe gauza dezaten jarduera; horrez gainera, beharrezkoa denean, norbera babesteko ekipamenduak eman behar dizkie, lan-arrisku hori ekiditeko edo minimizatzeko.

Era berean, enpresak langileen osasuna zaindu beharko du aldian-aldian, lanari datxezkion arriskuak aintzat hartuta. Hala eta guztiz ere, zaintza hori borondatezkoa da, eta langileak adostasuna eman beharko du hori gauzatu ahal izateko.

Langileari ahalik eta eragozpen gutxien dakarzkioten azterketak edo probak egingo zaizkio, eta, gainera, arriskuaren heinekoak izango dira. Langileen osasuna zaindu eta kontrolatzeko neurriak hartzen direnean, beti errespetatuko da langileak intimitaterako eta duintasunerako duen eskubidea, eta haren osasun-egoerari buruzko informazio guztiak isilpean gordeko dira. Osasun-zaintzaren emaitzak eragindako langileei jakinaraziko zaizkie.

Borondatezko izaera horretatik at daude soil-soilik nahitaezko azterketak, eta honako hauek izango dira: lan-baldintzek langileen osasunean dituzten ondoreak ebaluatzeko nahitaezko azterketak, nahiz langilearen osasun-egoera langile horrentzat, gainerako langileentzat edo enpresari lotutako beste pertsona batzuentzat arriskutsua ote den egiaztatzekoak. Halaber, borondatezko izaera hori salbuetsiko da lege-xedapenen batean hala jaso denean, arrisku zehatzei eta arrisku bereziko jarduerei dagokienez. Horrelakoetan, langileen ordezkariek horren inguruko txostena egin beharko dute aldez aurretik.

Osasunaren zaintzaren inguruko datuak ezin izango dira erabili bereizkeria egiteko, ezta langileari kalte egiteko ere.

Izaera pertsonaleko mediku-informazioaren berri izango dute soil-soilik pertsonal medikoak eta langileen osasunaren zaintzaz arduratzen diren osasun-agintaritzek; informazio horren berri ezin izango zaie eman enpresari/administrazioari edo beste pertsona batzuei, langilearen adostasun espresurik gabe.

Laneko arriskuek hala eskatzen dutenean, langileen osasun-egoera aldian-aldian zaintzeko eskubideak iraungo du, lan-harremanak amaituta ere.

*Dokumentazioa*

Enpresaburuak egin eta gorde beharko ditu Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legeak ezarritako betebeharrak bete dituela egiaztatzen duten agiri jakin batzuk, lan-agintaritzaren esku jartzeko. Honako hauek dira agiri horiek:

1. Lan-arriskuen prebentzio-plana, Legearen 16. artikuluan zehaztutakoa.
2. Langileei egindako arriskuen ebaluazioak, enpresak aldizka egiten dituen lan-baldintzen kontrolen emaitzak barne.
3. Prebentzio-jardueraren plangintza, hartu beharreko babes-neurriak eta erabili beharreko babes-materiala barne.
4. Langileen osasun-egoeraren inguruan egindako kontrolak, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen 22. artikuluan ezarritakoari jarraiki.
5. Langileari lanegun bat baino gehiagoz lanerako ezgaitasuna eragin dioten lan-istripuen eta lanbide-gaixotasunen zerrenda.

Bai eta langileen segurtasuna eta osasuna babesteko garrantzitsua den agiri oro ere, aurreko zerrendan aipatu ez bada ere. Oso garrantzitsua da agiri horiek egitea eta gordetzea. Hain zuzen ere, lan-jarduera uzten badute, enpresek lanbide-agintaritzari igorri beharko dizkiote aipatutako agiri horiek guztiak artxiba ditzan.

Enpresak idatziz jakinarazi behar dizkio lan-agintaritzari bere zerbitzupean dauden langileen lana zein izan den eta lan horren ondorioz langile horien osasunari egindako kalteak.

Artikulu honek aipatutako agiriak, berebat, osasun-agintaritzen esku jarri beharko dira, agintaritza horiek bete dezaten 31/95 Legearen 10. artikuluan eta Osasun Lege Orokorrean xedatutakoa, hau da, lan-arriskuek langileengan izan ditzaketen ondorioak azter ditzaten.

*Enpresa-jardueren koordinazioa*

Lantoki batean bi enpresa edo gehiagoko langileek jarduerak gauzatzen dituztenean, enpresa horiek lankidetzan aritu beharko dira, lan-arriskuen prebentziorako araudia aplikatzeari dagokionez. Horretarako, enpresa horiek behar diren koordinazio-bideak ezarriko dituzte, lan-arriskuak babestu eta prebenitzeari dagokionez, eta euren langileei horien gaineko informazioa emateari dagokionez.

Lantokiaren titular den enpresaburuak beharrezko diren neurriak hartuko ditu, bere lantokian jarduerak gauzatzen dituzten gainerako enpresek informazio eta jarraibide egokiak jaso ditzaten, lantokiko arriskuei eta kasuan kasuko babes-neurriei dagokienez, bai eta aplikatu beharreko larrialdi-neurriei dagokienez ere. Enpresa horiek euren langileei eman beharko diete horren guztiaren berri.

Berezko jardueraren obra edo zerbitzuak beste enpresa batzuekin kontratatzen edo azpikontratatzen dituzten enpresek, obra edo zerbitzu horiek beren lantokietan gauzatzen badira, zaindu beharko dute kontratatzaile eta azpikontratatzaile horiek lan-arriskuen prebentziorako araudia betetzen dutela.

Lankidetza-eginbeharrak eta informazio- zein trebakuntza-eginbeharrak aplikatuko zaizkie lantoki horietan lan egiten duten langile autonomoei ere.

*Arrisku batzuen aurrean bereziki sentiberak diren langileak babestea*

Bereziki sentiberak diren langiletzat hartuko dira ezaugarri pertsonalen edo egoera biologiko ezagunen ondorioz lanak eratorritako arriskuen aurrean bereziki sentiberak direnak, desgaita-

ISBN: 978-84-7777-732-8

sun fisikoko, psikikoko edo zentzumenezko desgaitasunezko egoera aitortu zaien langileak barne.

Horrelakoetan, espezifikoki bermatuko da horien segurtasunaren eta osasunaren babesa, eta, horretarako, inguruabar horiek aintzat hartuko dira arriskuak ebaluatzean, eta, ebaluazio horien arabera, prebentzio- eta babes-neurri egokiak hartuko dira.

Langile horiei lanpostu batzuetan ez zaie lanik emango, ezaugarri pertsonalen ondorioz, langile horiek arrisku-egoeran gera daitezkeenean edo, orokorrean, kasuan kasuko lanpostuen betekizun psiko-fisikoekin bat ez datozen egoera iragankorretan daudenean.

Era berean, enpresak ebaluazioetan kontuan hartu behar ditu, prebentzio-neurri egokiak hartze aldera, langileen ugaltze-eginkizunean eragina izan dezaketen arriskuak, bereziki, agente fisiko, kimiko eta biologikoekin lan egiteagatik, ugalketari, ugalkortasunari nahiz ondorengoen garapenari dagokienez, izan ditzakeen ondorio mutageniko edo toxikoak direla eta.

*Amatasuna babestea*

Pentsatzekoa denez, haurdun dauden emakume langileen lanpostuetako arrisku-ebaluazioa berrikusi behar da, enpresari haurdun daudela jakinarazten dioten unean bertan. Egoera horretan, bistakoa da langilearen ezaugarri pertsonalak aldatu direla, eta, beraz, haren osasunean edo fetuarenean eragina izan dezaketen arriskuen aurrean egon daitekeela bere lan-jardueran, haurdun egongo ez balitz arrisku horiek eraginik izango ez balute ere.

Berrikuspen horrek zehaztu behar ditu, arrisku jakin bat izan dezakeen edozein jardueratan, haurdun dauden langileei edo erditu berri diren langileei dagokienez, langileen edo fetuaren osasunean eragin negatiboa izan dezaketen laneko agente, prozedura edo baldintzen izaera, gradua eta iraupena. Izan ere, ebaluazioaren emaitzen arabera, segurtasun zein osasunerako arriskua badago, edo langileen zein horien ondorengoen haurdunaldian zein edoskitzaroan ondorioren bat izateko posibilitatea badago, arrisku hori saihesteko, enpresak neurri egokiak hartuko ditu, ukitutako langilearen lan-baldintzak edo -denbora egokituz, arazoa konpontzeko nahikoa bada lanpostuko jarduerak edo lan-denbora aldatzea.

Halere, Emakumeen eta gizonen berdintasunari buruzko 3/2007 Lege Organikoak ezarritakoari jarraiki, lan-baldintzak aldatzea nahikoa ez bada fetuaren edo amaren osasuna bermatzeko, fetuaren osasunean eragin negatiboa izan dezaketenean, eta hori berori ziurtatu dutenean Gizarte Segurantzako Institutu Nazionaleko edo mutuetako mediku-zerbitzuek, langileari mediku-zerbitzuak ematen dizkion Osasuneko Zerbitzu Nazionalaren mediku-txostenarekin batera, langileak bere egoerarekin bat datorren beste lanpostu edo eginkizun bat bete beharko du. Horrek esan nahi du ez dela nahikoa lanpostua egokitzea, baizik eta beste lanpostu bat eman behar zaiola langileari.

Lanpostu-aldaketa gauzatuko da, mugigarritasun funtzionalean aplikatzen diren erregela eta irizpideekin bat etorriz, Langileen Estatutuari jarraiki, edo estatutu-araudiari jarraiki administrazio publikoko langileak badira; aldaketa horrek ondoreak izango ditu, langilearen osasun-egoerak aurreko lanpostuan lan egitea ahalbidetu arte.

Aurreko paragrafoan aipatu erregelak aplikatuta ere, enpresan lanpostu edo eginkizun bateragarririk izan ezean, langileari bere taldearekin edo kategoria baliokidearekin bat ez datorren lanpostua eman dakioke, baina langile horrek jatorrizko lanpostuari dagozkion lansari guztiak jasotzeko eskubideari eutsiko dio.

Lanpostu-aldaketa hori teknikoki zein objektiboki ezin bada egin, edo justifikatutako arrazoien ondorioz ezin bada gauzatu, ukitutako langileari lan-kontratua eten dezala esan dakioke,

Langileen Estatutuaren 45.1.d) artikuluak jasotako haurdunaldi bitarteko arriskuaren ondorioz; etete hori izango da langile horren segurtasuna eta osasuna babesteko behar den beste denborarako, eta langile horrek aurreko lanpostuan edo bere egoerarekin bat datorren beste lanpostu batean lan egiteko ezintasunak iraun bitartean. Orain arte xedatutakoa aplikatuko da, halaber, 9 hilabete baino gutxiagoko seme-alaben edoskitze naturaleko aldian.

Era berean, haurdun dauden langileek lanean absente izateko eskubidea izango dute, ordainsariak jasotzeko eskubidearekin batera, seme-alabak jaio aurreko azterketak eta erditzea prestatzeko teknikak egin daitezen; horretarako, enpresari aurreabisua emango zaio, eta justifikatu egingo da halakoak lanaldian gauzatu beharra.

*Aldi baterako eta iraupen jakineko lan-harremanak eta aldi baterako laneko enpresetako lan-harremanak*

Orain arte zenbait alditan esan dugun eran, 31/95 Legea babeslea eta unibertsaltasunaren aldekoa da. Ildo horretatik, legearen 28. artikuluak ezartzen du langileen babesa ez dela desberdina izango horiek enpresarekin duten lan- edo kontratu-harremanaren arabera.

Horrela, aldi baterako edo iraupen jakineko lan-harremanak dituzten langileek, bai eta aldi baterako laneko enpresek kontratatutako langileek ere, enpresako gainerako langileen babes-maila izango dute segurtasun- eta osasun-arloan. Hau da, aurreko paragrafoan aipatu lan-harremanek inola ere ez dute justifikatuko lan-baldintzetan tratu-bereizketak egitea, langileen segurtasuna eta osasuna babesteko edozein inguruabarri dagokionez.

Enpresak, gainera, neurri egokiak hartuko ditu, aurreko paragrafoan aipatutako baldintzetan lan egiten duten langileek, beren jarduerari ekin aurretik, izango dituzten arriskuen inguruko informazioa jasoko dutela bermatzeko. Era berean, medikuen kontrol bereziak egin beharko dira, bete beharreko lanpostuko arrisku zehatzei aurre egiteko hala komeni bada. Nolanahi ere, langile horiek prestakuntza jasoko dute, behar bestekoa eta egokia, eta eskubidea izango dute aldian-aldian euren osasun-egoera zain dadin.

Aldi baterako laneko enpresen bidezko lan-harremanetan, enpresa erabiltzaileak lana betearazteko baldintzen gaineko erantzukizuna izango du, langileen segurtasuna eta osasuna babesteari dagokionez. Enpresa erabiltzailearen ardura izango da, berebat, informazio-betebeharrak betetzea.

Bere aldetik, aldi baterako laneko enpresak erantzukizuna izango du prestakuntzaren eta osasuna zaintzearen inguruan ezarritako betebeharren gainean. Horretarako, enpresa erabiltzaileak aldi baterako laneko enpresa informatu beharko du, bete beharreko lanpostuek dituzten ezaugarrien gainean eta behar diren kualifikazioen gainean. Laneko enpresak beste horrenbeste egin beharko du ukitutako langileekin, langile horiek atxiki aurretik.

*Langileen betebeharrak laneko arriskuak prebenitzeko*

Orain arte enpresaren/administrazioaren betebeharrei buruz hitz egin dugu, baina orain langileen betebeharrak jorratu behar ditugu. Prebentzioa ezin zaio alderdietako bati bakarrik egotzi, bestela, balantza desorekatu egingo bailitzateke: enplegatzaileak egiten duen prebentzioak ez du ezertarako balio bere langileek ez badituzte aurreikusitako neurriak aplikatzen eta ez badute laguntzen neurri horiek kontrolatzen eta hobetzen.

Beraz, langile bakoitzaren ardura da, bere ahalmenen arabera, eta kasu bakoitzean hartutako prebentzio-neurrien bidez, laneko segurtasuna eta osasuna zaintzea, berea zein bere lanbide-jarduerak uki ditzakeen pertsonena laneko jardunen eta ez-egiteen ondorioz, bere prestakuntzaren eta enpresaren/administrazioaren jarraibideen arabera.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Puntu honetan, gogorarazi nahi dugu 19. artikuluaren azterketan egindako baieztapena, langileen prestakuntzaren inguruan. Segurtasuna eta osasuna prebenitzeko eta babesteko, oso garrantzitsuak dira enpresak lanpostuko arriskuen ebaluazioa egin ondoren ematen dituen jarraibideak, bai eta beren lan-jarduera modu seguruan egin dezaten langileei ematen zaien prestakuntza ere.

Horregatik, langileen ardura da, euren prestakuntzaren arabera eta enpresaren/administrazioaren jarraibideei jarraituz:

1. Makinak, aparatuak, lanabesak, substantzia arriskutsuak, garraio-ekipamenduak eta, orokorrean, lan egiteko osterantzeko tresnak modu egokian erabiltzea, horien izaera eta aurreikus daitezkeen arriskuak kontuan hartuta.
2. Enpresak/administrazioak emandako babes-neurriak eta -ekipamenduak modu egokian erabiltzea, jasotako jarraibideen arabera.
3. Bere jarduerarekin lotutako baliabideetan edo jarduera hori gauzatzen den lanpostuetan dauden edo instalatzen diren segurtasun-gailuak ez etetea eta modu egokian erabiltzea.
4. Hierarkian gainetik dagoen pertsona, eta babes- zein prebentzio-jarduerak gauzatzeko izendatutako langilea edo, hala denean, prebentzio-zerbitzua, berehala informatzea, euren ustez, zentzuzko arrazoiak direla eta, langileen segurtasun eta osasunerako arriskua dakarren, eta, beraz, larrialdi-neurriak edo segurtasuna babesteko neurriak martxan jartzea eskatzen duen edozein egoeraz.
5. Langileen segurtasuna eta osasuna babesteko, agintaritza eskudunak zehaztutako betebeharrak betetzen laguntzea.
6. Enpresarekin/administrazioarekin lankidetzan aritzea, lan-baldintza seguruak eta langileen segurtasunerako eta osasunerako arriskurik ez dakartenak berma ditzan.

Beraz, lankidetzan aritzea ez da borondatezko jarduera, benetako betebeharra baizik. Langileek ez badituzte aurreko puntu horiek betetzen, laneko ez-betetzetzat joko dira, Langileen Estatutuaren 58.1 artikuluak jasotako ondoreetarako, edo faltatzat, funtzionario publikoen edo administrazio publikoen zerbitzupean dauden estatutupeko langileen diziplina-araubideari buruzko kasuan kasuko arautegiak ezarritakoaren arabera. Paragrafo horretan xedatutakoa aplikatuko zaie, halaber, jardueratzat lan egitea duten kooperatibetako bazkideei, haien barne-araudietan ezarritako zehaztasunen arabera.

## ONDORIOAK

Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen helburu nagusia da langileen segurtasuna eta osasuna babestea. Ildo horretatik, neurri batzuk ezartzen ditu, langileek izan ditzaketen arrisku-egoerak hautemateko. Neurri horiek legezko betebehar hauetan zehazten dira enpresarentzat: lanpostuetako arrisku-ebaluazioak egin behar dituzte; langileen osasuna zaindu behar dute; langileei prestakuntza eta informazioa eman behar diete arrisku horien gainean; lana modu seguruan egiteko behar den prestakuntza eman behar diete; eta behar diren norbera babesteko ekipamenduak eman behar dizkiete langileei. Era berean, bereziki sentiberak diren langileak babestu behar ditu enpresak, bai eta haurdun edo edoskitzaroan dauden emakumeak, adingabeak eta aldi baterako lana egiten duten langileak ere.

Gainera, Legeak ezartzen du enpresak zenbait pertsona izendatuko dituela prebentzioaz arduratzeko, eta dirua inbertituko duela arlo horretan. Hain zuzen ere, legearen IV. kapituluak ezartzen du zer prebentzio-modalitate gauzatu behar dituen enpresak, langileak benetan ba-

besteko eginbeharra betetzeko. Prebentzio-modalitate horiek honako hauek izan daitezke: prebentzio-zerbitzu propioa sor dezake, prebentzio-itun bat izenpetu dezake kanpoko prebentzio-zerbitzu batekin, edo, hala badagokio, eta legeak ezartzen dituen baldintzei jarraiki, enpresak/administrazioak bere gain har dezake prebentzio-jarduera.

Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legeak, halere, ez ditu enpresaren betebeharrak soilik zehazten. Eskubide garbi batzuk onartzen dizkie langileei, adibidez: kontsulta- eta partaidetza-eskubidea dute laneko segurtasunaren eta osasunaren alorreko organo espezializatuetan (segurtasun eta osasuneko batzordeak), bai eta informazioa jasotzeko eskubidea ere; gainera, prebentziorako eskuordeak izendatuko direla ezartzen du, lan-arriskuen prebentzioaren alorrean espezializatutako lege-ordezkari izan daitezen. Legearen V. kapituluak jasotzen ditu xedapen horiek guztiak.

Bukatzeko, gogorarazi nahi dugu gai honetan enpresa terminoa erabili dugunean, enpresa pribatuei zein administrazio publikoei egiten diegula erreferentzia, horien modalitate guztiak barne. Ez dugu ahaztu behar Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legeak berariaz barne hartzen dituela administrazio publikoak bere aplikazio-eremuan. Ondorioz, administrazio publiko guztiek enpresa pribatu batek dituen betebehar berak dituzte lan-arriskuen prebentzioari dagokionez, eta langile publikoek enpresa pribatuetako langileek adinako babes-maila dute.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 12. gaia

- ✓ Lan-arriskuen prebentzioa.
- ✓ Bistaratze-pantailak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 12. gaiaren aurkibidea

1. **Aurkezpena**

2. **Definizioak**

3. **Enpresaburuaren erantzukizunak: Arriskuen ebaluazioa**

   3.1. Ebaluazioaren metodologia
   3.2. Ebaluazioen berrikuspena
   3.3. Arriskua ahalik eta gehien murriztea

4. **Neurri zuzentzaile teknikoak edo antolaketakoak**

   4.1. Etenaldien izaera eta jarduera-aldaketak

5. **Osasunaren zaintza**

   5.1. Azterketa

6. **Osasunaren gaineko ondorioak**

   6.1. Ikusmen-alterazioak
   6.2. Alterazio fisikoak edo muskularrak
   6.3. Larruazalaren alterazioak

7. **Etiopatogenia**

   7.1. Ikusmen-alterazioen agerpenean esku hartzen duten faktoreak
   7.2. Neke fisikoaren edo muskularraren agerpenean esku hartzen duten faktoreak
   7.3. Alterazio psikosomatikoen agerpenean esku hartzen duten faktoreak

8. **Lanpostuaren (DBP) eta ingurunearen ergonomia**

   8.1. Ekipoaren ergonomia 8.2. Ingurune fisikoaren ergonomia

9. **Laneko gorputz-jarrera**

   9.1. Gorputz-jarrera egokia.

## 1. AURKEZPENA

Duela zenbait urtetik, pixkanaka sartzen joan dira datuak bistaratzeko pantailak (DBP) dituzten lan-ekipoak bulegoetan. Gaur egun, esan daiteke ez dagoela munduan eguneroko lanean bistaratze-pantailarik erabiltzen ez duen bulego eta despatxuen sektoreko langilerik.

Informatikako teknologia hori sartu izanak benetako lan-iraultza ekarri du, eta, horren ondorioz, lana errazteaz gain, lan-eremu horretan jarduteko aukerak zabaldu ditu, orain gutxi arte ezinezkoa zirudien moduan.

Dena den, ez da dena abantaila; tresna hori erabiltzean baldintza ergonomikoak ez badira egokiak, zenbait lan-arrisku sor daitezke, eta, lan-arrisku horiek ebaluatzen eta konpontzen ez badira, datuak bistaratzeko pantailekin lan egiten dutenen osasunean eragina izan dezakete.

Azaroaren 8ko 31/1995 Legeak, Lan-arriskuen Prebentzioari buruzkoak, lan-arriskuei aurre egiteko langileen osasunaren babes-maila bat ezartzeko oinarrizko bermeak zehazten ditu. Lege horren 6. artikuluak adierazten du erregelamendu-mailako arauek zehaztuko dituztela egoera bakoitzeko prebentzio-neurrien alderdi teknikoak.

Arau honek zehazten du bistaratze-pantailak erabiltzen dituzten langileen lan-arriskuen prebentzioa: 488/1997 Errege Dekretuak, apirilaren 14koak, bistaratze-pantailak dituzten ekipoekin lan egiteko gutxieneko segurtasun- eta osasun-xedapenei buruzkoak.

Gainera, errege-dekretu horretako azken xedapenetatik lehenengoan arautzen da Laneko Segurtasun eta Higieneko Institutu Nazionalak, Prebentzio Zerbitzuaren Erregelamendua onartzen duen urtarrilaren 17ko 39/1997 Errege Dekretuak dioena betez, bistaratze-pantailak dituzten ekipoekin lan egitearen arriskuak ebaluatzeko eta prebenitzeko gida tekniko bat egin eta mantenduko duela.

Lan honetan zehar, adierazitako lege-esparruaren alderdi garrantzitsuenei buruzko iruzkinak egingo dira, eta kontuan hartuko da ez daudela aldez aurretik behar bezala azalduta.

## 2. DEFINIZIOAK

*Datuak bistaratzeko pantaila:* Pantaila alfanumeriko edo grafiko bat, edozein dela ere erabilitako bistaratze-metodoa.

*Langilea:* Normalean eta lanaldiaren zati garrantzitsu batean, bistaratze-pantaila duen ekipo bat erabiltzen duen edozein langile.

### *Nor hartu behar da «langile»tzat (DBP-en erabiltzailea)?*

Adierazitako lege-esparrua bistaratze-pantailak dituzten ekipoen erabiltzaile diren «langile»-tzat hartutako enplegatuen osasuna babesteari buruzkoa da. Babesa ekipo horien erabilerak dakartzan arriskuekin lotzen da, eta bereziki hauekin:

— Nahasmendu muskulueskeletikoekin
— Ikusmen-arazoekin
— Buruko nekearekin

Arazo horietakoren bat izateko aukera zuzenki lotuta dago pantailaren aurrean egindako lanaren maiztasunarekin eta iraupenarekin, bai eta lanak eskatutako intentsitatearekin eta

ISBN: 978-84-7777-732-8

arreta-mailarekin ere. Alderdi horiez gain, badira beste batzuk; esate baterako, langileak bere erritmoa eta etenaldiak ezartzeko aukera.

Hona hemen bistaratze-pantailak erabiltzen dituzten langileen sailkapen bat:

— Nor hartu behar da erabiltzailetzat? Egunean 4 orduz edo astean 20 orduz baino gehiagoz ekipo horiekin lan egiten duen pertsona oro.
— Nor ez da hartu behar erabiltzailetzat? Egunean 2 orduz edo astean 10 orduz baino gutxiagoz bistaratze-pantailekin lan egiten duen pertsona oro.
— Nor har daiteke erabiltzailetzat baldintza jakin batzuk betez gero? Egunean 2-4 orduz edo astean 10-20 orduz bistaratze-pantailekin lan egiten duen pertsona oro.

Hirugarren kategoria horretako norbait erabiltzailetzat hartzeari dagokionez, gida teknikoan ageri diren zazpi betekizunetatik gutxienez bost betez gero, bistaratze-pantailak erabiltzen dituen «langile»tzat har daiteke pertsona hori, eta, beraz, aipatutako arau legal eta teknikoek babesten dute.

## 3. ENPRESABURUAREN ERANTZUKIZUNAK: ARRISKUEN EBALUAZIOA

488/1997 Errege Dekretuak, 3. artikuluan, enpresaburuaren betebeharrei buruzkoan, hau dio: «enpresaburuak beharrezko neurriak hartuko ditu, langileek bistaratze-pantailak dituzten ekipoekin lan egitea ez dadin arriskutsua izan haien segurtasunerako edo osasunerako, edo, hori ezinezkoa bada, arriskuak ahalik eta txikienak izan daitezen».

Aurrerago hau dio: «…langileen segurtasunerako eta osasunerako arriskuak ebaluatu beharko ditu enpresaburuak, kontuan hartuta, bereziki, ikusmenerako arriskuak, arazo fisikoak eta buruko nekea izateko arriskuak, bai eta horien konbinazioak ere».

Horren haritik, ebaluazioa egitean aintzat hartuko diren elementuak adierazten ditu.

Azkenik, artikuluan hau ere jasotzen da: «Ebaluazioak agerian uzten badu langileek bistaratze-pantailak dituzten ekipoak erabiltzeak haien segurtasunerako edo osasunerako arriskua dakarrela edo ekar dezakeela, enpresaburuak beharrezko neurri teknikoak edo antolaketa-neurriak hartu beharko ditu arriskua ezabatzeko edo ahalik eta gehien murrizteko».

Laburbilduz:

— Erantzukizuna enpresaburuarena da.
— Arriskuak ebaluatzeko beharra.
— Arrisku nagusiak:

- Nahasmendu muskulueskeletikoak
- Ikusmen-arazoak
- Ikusmenaren nekea

Bistaratze-pantailekin lan egitearekin lotutako osasun-arazoak ekiditeko neurriak:

— Lanpostuaren diseinu egokia
— Lanaren antolaketa egokia
— Langilea behar bezala informatuta eta prestatuta egotea

Lanpostuaren diseinuan, ingurune fisikoan eta lanaren antolaketan erabiltzailearen beharrak eta mugak ez badira kontuan hartzen, aipatutako arriskuak handiagoak izan daitezke.

Analisian, besteak beste, alderdi hauek aintzat hartu behar dira:

a) Atazaren eskakizunetik eratorriak:

— Ekipoa egunean batez beste zenbat denboraz erabiltzen den
— Pantailari begira gehienez zenbat denboraz egoten den
— Atazak eskatzen duen arreta-maila
— Atazaren zehaztasuna
— Bistaratu beharreko elementuen tamaina
— Pantailak eta inprimakiak txandaka bistaratzea
— Elementu horien argien arteko aldeak, eta haien eta erabiltzaileen begien arteko distantzia

b) Lanpostuaren beraren ezaugarrietatik eratorriak:

— Pantailaren kalitatea
— Argiztapena eta ikusmen-ingurunea
— Lanpostuaren diseinu ergonomikoa

c) Erabiltzailearen beraren ikusmenaren ezaugarrietatik eratorriak:

Praktikan, hiru aukera osagarri ditugu bistaratze-pantailekin lotutako lanpostuak ebaluatzeko:

1) Lanpostuko elementuen diseinu ergonomikoa egiaztatzea. Hau da, arriskua jatorrian kontrolatzea.
2) Buruko, ikusmeneko eta muskuluetako nekearen estimazioa, atazaren eskakizunak, langilearen ezaugarri pertsonalak, lan-denbora, nekearen sintomak eta abar ebaluatu ondoren.
3) Arrisku-egoerak hautematea, osasunari aldizka erreparatuz.

Lehenengo bi aukerak prebentziokoak dira, eta hirugarrenaren bidez, berriz, osasun-arazoak goiz detektatu nahi dira.

### 3.1. Ebaluazioaren metodologia

Ebaluazio motak egokia izan behar du egindako lanerako, bai eta lanpostuari dagozkion atazen konplexutasunerako ere.

Laneko Segurtasun eta Higieneko Institutu Nazionalaren gidak dio bulegoko jarduera gehienetarako nahikoa izango dela mota horretako lan-arriskuetarako espresuki egindako ebaluazio-test batek emandako informazioa.

Testak baditu mugak, eta zalantzako kasuetarako edo ebaluazioaren arduradunaren iritziz analisi zehatzagoak egitea komeni den kasuetarako, gidan bertan zenbait irizpide ageri dira, inkestak edo bestelako informazio-iturri adituek emandako informazioa osatzeko.

Bistaratze-pantailak erabiltzen dituzten langileek berek emandako informazioa ebaluazioaren funtsezko zati bat da. Ebaluazio-testa tresna erabilgarria da langilearen informazioa lortzeko.

Dena den, arrisku bereziki esanguratsuak, galera material garrantzitsuak eta hirugarren pertsonen segurtasunerako kalteak eragin ditzaketen jardueretan, aipatutako prozeduren bidezko ebaluazioa baino xehatuagoa egin beharko da. Kasu espezifiko horien adibideak izango lirateke aire-zirkulazioaren kontrola, energia-planta handiak eta sektore estrategikoen kontrol-gelak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 3.2. Ebaluazioen berrikuspena

Prebentzio Zerbitzuaren Erregelamenduko 6. artikuluan zehaztutakoaren arabera, arriskuen ebaluazioa berrikusi egin behar da lanpostuan aldaketa esanguratsuak egin badira, langileen osasunean kalteak hauteman badira eta artikulu horretan aurreikusitako gainerako kasuetan.

Bistaratze-pantailekin jarduten duten langileen kasuan, hauek izan daitezke berrikuspena bultzatuko duten alderdiak: ekipo informatikoan egindako aldaketak, argiztapenekoak, ingurunekoak, eta lanean denbora gehiago pasatzea edo ekipo informatikoarekiko elkarrizketa mota aldatzea.

### 3.3. Arriskua ahalik eta gehien murriztea

Arriskuen ebaluazioaren bidez hutsune garrantzitsuenen berri izan ondoren, neurri zuzentzaileak jarri behar dira abian hutsunearen garrantziaren araberako bizkortasunarekin, arriskua ezabatu edo ahalik eta gehien murriztu dadin.

## 4. NEURRI ZUZENTZAILE TEKNIKOAK EDO ANTOLAKETAKOAK

Neurri zuzentzaile gehienak honela sailka daitezke:

a) Lanpostuko elementu material guztiek diseinu ergonomiko egoki baten eskakizunak bete ditzaten bermatzekoak.
   Adibidez: kalitate oneko pantailak dituzten monitoreak erabiltzea, behar bezalako argia eman eta itsutzen ez duen argiztapen-sistema, informatika-programa atseginak…
b) Bistaratze-pantailekin jarduten duten langileen prestakuntza eta informazioa bermatzekoak.
   Ekipoa eraginkortasunez eta segurtasunez erabiltzen jakin dezaten.
c) Lanaren antolaketa behar bezalakoa izan dadin bermatzekoak.

Prebentzioaren ikuspegitik, eta atazek horretarako aukerarik ematen badute, jarduerak antolatzean interesgarria litzateke langile bakoitzak bere lan-erritmoari jarraitzeko autonomia-marjina izatea eta etenaldi laburrak egitea, buruko, ikusmeneko eta muskuluetako nekea prebenitzeko.

Lan-modalitate hori, hainbat lan-esparrutan egiteko modukoa izateaz gain, neke-arriskua prebenitzeko modurik eraginkorrena da, eta ez da beharrezkoa negoziazio-akordio zurrunen araberako etenaldi arautuak egitea.

### 4.1. Etenaldien izaera eta jarduera-aldaketak

Etenaldi planifikatuei dagokienez, haien iraupena eta maiztasuna kasu bakoitzeko eskakizun konkretuen araberakoak izango dira. Dena den, gomendio orokor hauek eman daitezke:

— Nekea etorri aurretik egin behar da etenaldia.
— Jardueran zehar ez da lanaren erritmoa bizkortu behar etenaldietan hartutako denbora konpentsatzeko.
— Etenaldi laburrak eta maiz egindakoak eraginkorragoak dira etenaldi luzeak eta urriak baino.

— Ahal den guztietan etenaldia pantailatik urrun egingo da, eta ikusmenak, muskuluek eta buruak atseden hartzeko baliatu behar ditu langileak.
— Pantailarekin lan egitean, 90 minututik behin 10-15 minutuko etenaldiak egitea gomendatzen da, gutxi gorabehera. Dena den, arreta handiz egin beharreko atazetan, komeni da ordubetean behin 10 minutuko atsedena hartzea.

## 5. OSASUNAREN ZAINTZA

Apirilaren 14ko 488/1997 Errege Dekretuak —DBPak dituzten ekipoekin lan egiteko gutxieneko segurtasun- eta osasun-xedapenei buruzkoak— 4. artikuluan adierazten du enpresaburuak bermatu behar duela langileen osasunaren zaintza, kontuan hartuta, bereziki, ikusmenerako arriskuak, arazo fisikoak eta buruko nekea izateko arriskuak, bai eta horien konbinazioak eta horien ondorioz sor daitezkeen patologiak ere.

Osasunaren zaintzarako azterketa medikoak egin beharko dituzte osasun-arloko langile eskudunek.

Azterketa medikoek Lan-arriskuen Prebentzioari buruzko Legearen 22. artikuluan adierazitako baldintzak beteko dituzte, eta hiru motatakoak izango dira:

— DBPekin lanean hasi aurretiko azterketa
— Aldizkako azterketa espezifikoa
— Langileak eskatutako azterketa

### 5.1. Azterketa

A) Datu orokorrak

Azterketan lan-historia klinikoa sartuko da, eta miaketa klinikoa, kontrol biologikoa (odol- eta gernu-analisiak) eta beste azterketa osagarri batzuez gain, lanpostuaren deskribapen zehatza adieraziko da, bai eta bertan egon beharreko denbora, arriskuen ebaluazioan hautemandako arriskuak eta hartutako prebentzio-neurriak ere.

B) Azterketa oftalmologikoa

Azterketa orokorra ohiko azterketa medikoen antzekoa den arren, ikusmen-aparatuaren azterketan arreta berezia jartzen da.

Azterketa oftalmologikoaren helburua da zuzenketaren bat behar duten edo pantailekin lan egiteko kontraindikazioren bat duten ikusmen-arazoak hautematea.

Azterketak ez dituzte ezinbestean oftalmologoek egin behar; aitzitik, laneko medikuak egin ditzake prebentzio-zerbitzuetako lokalean bertan. Badira, gaur egun, ikusmenaren oinarrizko funtzioen azterketa azkarra, eraginkorra eta fidagarria egiteko gailuak.

Hauek dira, besteak beste, neurtu beharreko funtzioak:

— Begi-ikuskapena eta begi-ninien erreflexuak.
— Ikusmen-zolitasunaren kontrola. Begi bakoitzeko zolitasuna eta bi begietakoa neurtuko dira, zuzenketekin eta zuzenketarik gabe.
— Sen kromatikoa, langileak koloreak ikusteko izan ditzakeen arazoak diagnostikatzeko.
— Begi-globoaren muskulaturaren azterketa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Berrogei urtetik gorakoak oftalmologoarengana bidaltzea gomendatzen da, nahitaezkoa ez den arren, proba espezifikoak egin diezazkieten begietako tentsioa neurtzeko eta presbizia (ikusmen nekatua) prebenitzeko.

Galderetatik ez bada ikusmenaren ezohiko nekerik ondorioztatu, ikusmenaren gaitasunari buruzko zalantzarik ez badago eta aztertutako langileak ez badu gaixotasun oftalmologikorik, gai dela adieraziko da.

Ikusmen-arazo gehienak erraz zuzendu daitezke. Zuzenketa horietaz arduratu behar da, lanpostuaren eskakizunetara behar bezala egokitzeko.

*Kontraindikazioak*

Normalean aurkakoa pentsatzen bada ere, bistaratze-pantailekin lan egiteak, hertsi-hertsian, kontraindikazio gutxi ditu, baina aldizkako zaintzaren beharra izan dezakete.

Begietako arazo gehienak, oso larriak direnak izan ezik «angelu estuko glaukoma, esate baterako», ez dira larriagotzen lan honen eraginez. Hala ere, nekea areagotu dezakete, baina nekea ez da izaten kontraindikazio bat.

*Aldizkako azterketa oftalmologikoa*

Mediku arduradunaren iritziz arrisku-mailarako egokia den maiztasunaz egingo da azterketa, bai eta lan honek eragindako nahasmenduak agertzen badira ere.

Langileak eskatzen duenean ere egingo da aldizkako azterketa.

Ikusmenaren funtzioaren balorazioan, alderdi hauek hartuko dira kontuan:

— Ikusmenaren funtzioari buruzko galdera-sorta bat banatuko da.
— Bistaratze-pantailak (DBP) erabiltzen diren lanetarako azterketa oftalmologiko bat egingo da.

Azterketa horretan, hasierako azterketa oftalmologikoan aztertutako parametroei erreparatzeaz gain, akatsak agertu izana ere baloratuko da; esate baterako: miopia zuzendua, hipermetropia eta astigmatismoa, presbizia, begien konbergentzian akatsik baduen edo ikusmen bikoitza (diplopia) , glaukoma edo begietako tentsio altua...

Begietako arazo horietako gehienak erraz zuzendu daitezke. Salbuespenezko kasuetan soilik beharko da espezialista bat ikusmenaren funtzioaren balorazioa egin dezan.

C) Azterketa muskuloeskeletikoa

Bistaratze-pantailen erabiltzaileak diren langileen osasunaren zaintzan bereziki kontuan hartu beharreko bigarren gaixotasun-taldea lokomozio-aparatuaren patologia da.

Lehenik eta behin, bizkarrezurraren ardatzean desbideratzerik baden ala ez zehaztu behar da.

Langilea aztertzeko, zutik jartzeko esan eta alderdi hauek neurtu behar dira:

— Sorbalden simetria edo asimetria.
— Aldaken simetria edo asimetria (gandor iliakoak).
— Ornoetan zehar, orno zerbikaletatik orno lunbarretaraino, irudizko lerro bat eginez hauteman daiteke bizkarrezurraren desbideratzea.

Ikuskapen horri esker, bizkarrezurraren desbideratzeen gutxi gorabeherako diagnostiko bat egin dezakegu. Laneko medikuaren asmoa bizkarrezurrean izan daitezkeen arazoak hau-

tematea baino ez da. Ardatzaren desbideratzeen diagnostikoa beharrezkoa den kasuetan, azterketa erradiologikoa egin beharko da.

Halaber, haztapen bidez bilatuko dira puntu mingarriak eta mugimendu mingarriak (urruntzea eta hurbiltzea / tolestea eta luzatzea / barruko eta kanpoko errotazioa).

Galderetatik ez bada ezohiko nekerik ondorioztatu eta aztertutako pertsonak ez badu afekzio muskuloeskeletikorik, gai dela adieraziko da.

D) Aldizkako azterketa muskuloeskeletikoa

Azterketaz arduratzen den medikuaren iritziz arrisku-mailarako egokia den maiztasunaz egingo da azterketa, bai eta lan horrek eragindako lokomozio-aparatuaren nahasmenduak agertzen badira ere.

Langileak eskatzen badu ere egin beharko da aldizkako osasun-azterketa.

Azterketan, aurreko azterketa muskuloeskeletikoko urrats guztiei jarraituko zaie, eta arreta berezia jarriko da aurreko azterketa medikoarekin alderatuta egon daitezkeen aldaketetan eta patologia berrietan.

E) Buruko nekearen balorazioa

Azalpenean zehar adierazi dugun moduan, bistaratze-pantailak dituzten lanpostuetan hiru motatako patologiak zaindu behar dira. Hona hemen:

— Ikusmenaren nekea
— Muskuluen nekea
— Buruko nekea

Osasunaren zaintzako protokolo espezifikoan zehazten den moduan, buruko nekearen balorazioa protokolo horren VIII. eranskinean dagoen inkesta espezifiko baten bidez egingo da.

Balorazioak zazpi atal ditu:

— Informazio pertsonala
— Inguruneko faktoreak
— Lanpostuaren eskakizunak
— Lanaren antolaketa
— Sintomak
— Lanerako ezintasunaren aurrekariak
— Norberaren gogobetetzea

Galdera-sorta honen emaitzekin batera aztertu behar da DBPak erabiltzen diren lanetako atazen ezaugarriei buruzko galdera-sorta (protokoloaren VI. eranskina).

## 6. OSASUNAREN GAINEKO ONDORIOAK

### 6.1. Ikusmen-alterazioak

*Ikusmenaren nekea*

Funtzio-afekzio itzulgarri bat da, begi-ninien erreflexuen eta egokitzeko begi-mugimenduen gehiegizko lanak eragina.

ISBN: 978-84-7777-732-8

DBPen erabiltzaileetan ikusmenaren nekea askoz ere nabariagoa da informatizatu gabeko lanpostuetan jarduten duten pertsonen artean baino.

Estimatzen da DBPekin lan egiten dutenen % 10ek baino gehiagok eta % 40k baino gutxiagok alterazioak izan ohi dituztela.

Ikusmenaren nekearen sintomak hiru mailatan nabaritzen dira:

1) Begietako mina:

— «Begiak sentitzearen» irudipena
— Pisu-sentsazioa betazaletan
— Pisu-sentsazioa begietan
— Erremina
— Azkura
— Logura
— Malko-jarioa
— Begiak lehortuta
— Gorritasuna
— Begiak gehiagotan kliskatzea

2) Ikusmenaren nahasmenduak:

— Pantailan karaktereak lauso ikustea
— Fokatzeko zailtasuna
— Irudi bikoitzak edo gaizki fokatuak
— Fotofobia (argia errefusatzea)
— Fokatzea etengabe egokitu beharra

3) Begiz aparteko nahasmenduak:

— Intentsitate txikiko buruko minak
— Bertigoak edo zorabioak
— Sosegurik eza eta antsietatea
— Eremu okzipitaleko eta zerbikaleko mina, begiaren eta testuaren artean gehiegizko distantzia egoteagatik
— Epilepsia fotosentsitiboa (oso arraroa)

## 6.2. Alterazio fisikoak edo muskularrak

*Neke fisikoa edo muskularra*

Norbanakoaren gaitasun fisikoa txikitu egiten da. Neke fisikoaren edo muskularraren sintomak bizkarrezurrean hautematen dira batik bat:

— Lepoko eta garondoko mina. Bizkarrezur zerbikaleko mina.
— Bizkarrezur dortsaleko mina
— Bizkarrezur lunbarreko mina

Lanaldiaren amaieran hautematen dituzte maizen langileek min horiek, batik bat emakumeek. Atseden hartuta desagertzen dira, funtzionalak baitira.

Beste zenbait sintoma ere hauteman daitezke. Esate baterako:

— Kontrakturak

— Inurridurak
— Astenia (zehaztu gabeko nekea)
— Epikondilitisa (tenislariaren ukondoa)
— Eskuko eta erpuruko lesioak (karpoko kanalaren sindromea...)

### 6.3. Larruazalaren alterazioak

Larruazalaren narritaduraren zenbait kasu agertu dira, bai eta erreakzio alergikoak ere. Batik bat lepoan eta aurpegian, eta, batzuetan, eskuetan.

Hiru faktorek eragiten dituzte horrelako minak: batetik, giro lehorrak; bestetik, lanerako ekipo elektriko ugariko giroetan pilatzen den elektrizitate estatikoak; eta hirugarrenik, airean dagoen hautsak.

*Buruko nekea edo neke psikologikoa*

Hona hemen buruko nekearen sintomak:

— Nahasmendu psikosomatikoak:

- Buruko minak
- Palpitazioak
- Zorabioak
- Dardarak
- Gehiegizko izerdia
- Digestio-nahasmenduak

— Asaldura psikikoak:

- Antsietatea
- Suminkortasuna
- Kontzentratzeko zailtasuna

— Loaren alterazioak:

- Insomnioa
- Lo asaldatua
- Amesgaiztoak

Batzuetan, memoriaren nahasmenduak eta kontzentratzeko zailtasunak hautematen dira, lanaren monotoniak eta sinpletasunak eraginda.

## 7. ETIOPATOGENIA

### 7.1. Ikusmen-alterazioen agerpenean esku hartzen duten faktoreak

Lanpostuaren antolaera eta hiru distantzia desberdin ezartzeko beharra:

— Begia-pantaila
— Begia-teklatua
— Begia-testua

ISBN: 978-84-7777-732-8

DBPen erabiltzaileek izaten dituzten begietako nahasmenduen funtsezko kausa dira.

Hiru distantziez gainera, begiak hiru gainazaletan dauden gauzak hauteman behar ditu, eta, gainera, gainazal horietako argien kopuruak desberdinak izan daitezke.

Badira zenbait inguruabar baldintzatuko dutenak ikusmenaren organoa ongi egokitzea distantzietara eta argiztapen desberdinetako gainazaletara, besteak beste hauek:

— Pantailen luminantzia
— Izarniadura izatea
— Egokitzeari eusteko beharra
— Itsualdiak
— Lan-baldintza kaltegarriak: zarata, aire-korronteak, tenperatura-aldaketak...
— Aurrez ikusmen-arazoak izatea
— Ohitura toxikoak
— Loaren nahasmenduak
— …

## 7.2. Neke fisikoaren edo muskularraren agerpenean esku hartzen duten faktoreak

Gorputz-jarrera desegokiak pantailaren aurrean

— Burua gehiegi makurtzeak garondoko muskuluen nekea areagotzen du.
— Gorputz-enborra aurrerantz makurtzeak tentsioa sortzen du gerrialdean.
— Burua alboetara biratzeak garondoko eta sorbaldetako mina eragiten du.
— Eskua gehiegi tolesteak arazoak sortzen ditu besaurreetan eta eskumuturreko artikulazioetan.
— Denbora luzean pantaila aurrean gorputz-jarrera berean geldirik egoteak kontrakturak eragiten ditu zenbait muskulu-multzotan.

Lanaren antolaketa desegokiari lotutako faktoreak

— Ataza gehiegi eta gomendatutako etenaldirik ez.
— Ataza-mota. Datuak sartzen jarduten duten operadoreek izaten dituzte sarrien arazo muskuloeskeletikoak.

Lanpostuaren baldintza ergonomikoei lotutako faktoreak

— Lanpostuko elementuen «altzariak barne» ezaugarriek eta kokapenak baldintzatuko dute gorputz-jarrera, eta, horren ondorioz, muskuluetako arazoak agertzea.
— Argiztapenaren kalitateak, pantailako karaktereen zehaztasunak, testuetan informazioa aurkezteko kalitateak eta beste zenbait alderdik lotura estua dute lanean hartutako gorputz-jarrerekin.

Norbanakoari lotutako faktoreak

— Aurrez ikusmen-arazoak izatea
— Aurrez lesio muskuloeskeletikoak izatea
— Estresa
— …

### 7.3. Alterazio psikosomatikoen agerpenean esku hartzen duten faktoreak

— Ohikeria, errepikapena eta monotonia
— Atazen eta funtzioen aldaketek eragindako antsietatea
— Gorputz-jarrera estatikoa
— Pertsonaren eta programaren arteko komunikazioaren akatsak
— Norberaren aldez aurretiko jarrera
— Ohitura kaltegarriak
— Gehiegizko buruko nekea – Estresa

## 8. LANPOSTUAREN (DBP) ETA INGURUNEAREN ERGONOMIA

DBPekin lan egiten denean erosotasuna izaten eta lanpostuaren baldintzak hobetzen laguntzen duten faktoreak eta elementuak adieraziko ditugu, ekipokoak zein ingurune fisikokoak.

Hiru jarduera-maila aztertuko ditugu:

1. Ekipoaren ergonomia.
2. Ingurune fisikoaren ergonomia.
3. Softwarearen ergonomia.

### 8.1. Ekipoaren ergonomia

Ekipoak konfort-zonan egon behar du; harekin izango dugu, hain zuzen, kontaktu bisual handiena eta hura da maizen erabiliko dena. Konfort-zona esaten zaio bi besoak aurrerantz luzatu eta gorputz-jarrera aldatu gabe esku-eskura geratzen denari.

*Pantaila*

Ohiko atazetarako, pantailarainoko distantzia ez da 450 mm-koa baino txikiagoa izango. Pantailaren diseinuari esker, ikusangelua optimoa izango da (0º) eta ez da inolaz ere 40º-koa baino handiagoa izango.

Pantailako irudia egonkorra izango da, eta distirarik gabea. Karaktereak behar bezala definituak eta argiak izango dira.

Luminantzia-kontrastea egokitzeko aukera izango du erabiltzaileak.

Pantailaren mugikortasuna: Hiru norabidetan mugitu ahal izango da, eta pantaila eta teklatua bereizita dituzten ekipoak hobetsiko dira.

Iragazkiak erabiltzea ez da gomendatzen, azken neurri gisa izan ezik; izan ere, oro har, luminantzia txikitzen dute, hautsa kendu behar zaie eta sarri-sarri garbitu behar dira.

*Lan-mahaia edo lan-eremua*

Lan-ekipo osoa behar bezala jartzeko modukoa izan behar du lan-mahaiak.

Gainazala 90 cm zabal eta 120 cm luze izango da. Ekipoaren pisuari behar bezala eutsiko dio, eta eserita lan egiteko, beheko gorputz-atalak jartzeko espazioak 60 cm zabal eta 65-70 cm sakon izan beharko du.

ISBN: 978-84-7777-732-8

*Eserlekua*

Gorputz-jarrera egonkor eta erosoa izateko aukera eman behar du laneko jardunak irauten duen denbora osoan.

Aulkiak bost hanka eta gurpilak izango ditu, eta eserlekua lurretik 45-55 cm-ra egongo da. Bizkarraldeak apur bat ganbila izan behar du, gerrialdea ongi finkatzeko. Atzeraka erregulatu ahal izango da, eta 20 eta 30 cm bitarteko luzera izango du. Beso-pausatzekoa elementu gomendagarria da, eta lan-eremura ahalik eta gehien hurbiltzeko aukera eman behar du. Oin-pausatzekoa hautazkoa da, eta aulkiaren altuerak oinak lurrean jartzeko aukerarik ematen ez duenean erabiliko da.

*Ekipoen gainazalak*

Laneko gainazalek eta altzariek ez dute izkina eta ertz zorrotzik izan behar.

Mateak izango dira, errefrakziorik ez izateko, eta ez dira beroaren eroale onak izango.

## 8.2. Ingurune fisikoaren ergonomia

*Argiztapena*

DBPak dituzten lanpostuetan, argiztapen orokorra egongo da. Banako argiztapen osagarria erabiltzen bada, ez da pantailatik hurbil jarriko itsualdi, islapen eta desorekarik ez eragiteko.

300 eta 1.000 Lux bitarteko luminantzia-maila gomendatzen da, lanpostuaren arabera. Argiztapen artifizialak instalazio orokor bat izan beharko du, lokal osoko luminantzia guztiak uniformeak izan daitezen.

Pantailak leihoetatik urrun jarriko dira, halako moduan non langilearen ikus-lerroa eta leihoaren aurrealdea paraleloan dauden. Luminariak leihoaren aurrealdearekiko paraleloak diren ilaratan jarriko dira, baina ez pantailen gainean.

Errezelak edo pertsianak ere erabiliko dira argia beheititzeko.

*Klima*

Konfort-tenperatura tarte hauetan egongo da:

— Neguan: 20º-tik 24º-ra.
— Udan: 23º-tik 26º-ra.

Inoiz ez da 26º-tik gorakoa izango.

Hezetasun erlatiboak % 45 eta % 65 artekoa izan behar du edozein dela ere tenperatura.

Airearen abiadura 0,15 m/s-koa baino txikiagoa izango da.

*Softwarearen ergonomia*

Elkarrizketa-estiloei buruz ari gara. Denek dituzte abantailak eta eragozpenak, baina denek bete behar dituzte diseinuko eta ebaluazioko printzipio orokor batzuk.

Printzipio horien artean hauek nabarmenduko ditugu:

— Atazari egokitzeko gaitasuna

— Kontrola
— Erabiltzailearen usteekin bat etortzea
— Akatsekiko tolerantzia
— Norberaren egokigarritasuna
— Ikasteko erraztasuna

## 9. LANEKO GORPUTZ-JARRERA

DBPak dituzten lanpostuetan, deserosotasunak zerikusia izaten du mugimendu gutxiko jarrerarekin eta lanpostuaren elementuekin.

Lanpostuotan, gomendio hauek hartu behar dira kontuan:

— Gorputz-jarrera nahierara aldatzeko aukera egongo da.
— Ahalik eta denbora gutxien egon behar da gorputz-jarrera jakin batean.
— Kontuan hartu behar da objektuek eskura egon behar dutela (konfort-zona).
— Esfortzu estatikoek txikiak izan behar dute.
— Ahal dela, ez da aurrerantz eta alboetarantz biratu eta makurtu behar, eta gorputz-enborrak pixka bat atzerantz egon behar du, ornoen arteko presioa murrizteko.

### 9.1. Gorputz-jarrera egokia

Kontuan hartu behar da gomendagarriena malgutasuna eta gorputz-jarreraz aldatzea dela.

Dena den, oro har, gorputz-jarrera egokia izateko, alderdi hauek hartu behar dira kontuan:

— Izterrak horizontalean eta hankak bertikalean
— Besoak bertikalki eta besaurreak horizontalki
— Eskuak erlaxatuta, alboetara luzatu eta desbideratu gabe
— Bizkarrezurra zuzen
— Oinazpia hankarekiko zuzen
— Sorbalden lerroa gorputz-enborrarekiko bihurdurarik gabe
— Ikus-lerroa plano horizontalarekiko paralelo

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 13. gaia

✓ Lehen laguntzak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 13. gaiaren aurkibidea

1. **Sarrera**
2. **Lesioen balorazioa**
   2.1. Lehen mailako balorazioa
   2.2. Bigarren mailako balorazioa
3. **Bihotz-biriketako bizkortzea (BBB)**
   3.1. Arnasketa kontrolatzea
   3.2. Odol-zirkulazioa badela egiaztatzea
4. **Odoljarioak**
   4.1. Jarioa duten arterien konpresioa
   4.2. Torniketea
   4.3. Shocka
5. **Erredurak**
   5.1. Kontzeptua
   5.2. Sailkapena
   5.3. Arau orokorra
   5.4. Suak eragindako erredurak
   5.5. Substantzia kimikoek eragindako erredurak
   5.6. Elektrizitateak eragindako erredurak
   5.7. Ondorioak
6. **Hausturak**
   6.1. Definizioa eta sailkapena
   6.2. Sintomak
   6.3. Zer egin hausturak daudenean
7. **Konortea galtzea**
   7.1. Sinkopea
   7.2. Epilepsia
8. **Aire-bideen buxadura**
   8.1. Sarrera
   8.2. Buxadura ez-osoa
   8.3. Aire-bideen buxadura osoa
   8.4. Nola prebenitu eztarriko trabamenduak
9. **Elektrizitateak eragindako lesioak**
   9.1. Sarrera
   9.2. Behe-tentsioak eragindako istripuak
10. **Intoxikazio akutuak**
   10.1. Helburuak
   10.2. Balorazio medikoa
   10.3. Inhalazio bidezko intoxikazioak
11. **Zauriak**
   11.1. Sarrera eta sailkapena
   11.2. Zer egin zauri bereziak daudenean

## 1. SARRERA

Lehen laguntzak asistentzia-neurrien multzo bat dira, istripuren edo ondoezen bat izan duen norbait gertaeren lekuan artatzeko, osasun-zerbitzuak iritsi arte.

Helburu nagusia istripua izan duen pertsonari bizirik eustea da, eta haren lesioek okerrera ez egitea. Horretarako, lehen laguntzak eman behar dituenak ziur egiten dakiena soilik egingo du istripua izan duenari laguntzeko.

Sarritan, urduritasun-giroa sortzen da istripuetan, eta ondorioz, behar ez dena egiteko arriskua. Horregatik, ezinbestekoa da egoerari kontrolpean eustea eta izua saihestea.

Horrelakoetan, istripuaren balorazio orokor bat egiteaz gain (zauritu kopurua, lesioak, arriskua...), oinarrizko arau batzuei jarraitu behar zaie. BAL siglek gogorarazten dizkigute arau horiek.

— **B:** istripua gertatu den lekua BABESTEA. Arrisku-egoerak iraun dezake istripua gertatu ondoren ere (sua, gas-isuria...). Istripua izan duenak nahiz lehen laguntzak eman behar dituenak arrisku-egoeratik kanpo egon behar dute.
— **A:** osasun-zerbitzuei istripua izan dela ABISATZEA**, ahal bezain laster,** eta larrialdi-sistema aktibatzea. Bakarrik egon ezean, zaurituaren ondoan egon behar dugu, eta laguntza eske beste norbait bidali.
— **L:** istripua izan dutenei LAGUNTZEA, zaurien larritasunaren arabera, sarritan ez baita zauritu larriena gehien kexatzen dena. Bizi-zeinuak aztertzea: konortea, arnasketa eta pultsua «betiere, ordena horretan».

Istripu gehienetan, urduri egoten dira zaurituak nahiz haiekin doazenak. Lehen laguntza fisikoak eman bitartean, haiek lasaitzen saiatu behar dugu. Hori dela eta, ez diegu errietarik egingo, gertatutakoaren nolabaiteko ardura badute ere. Horren ordez, txarrena pasatu dela esan behar diegu. Osasun-zerbitzuak jakinaren gainean daudela egiaztatu behar dugu.

Askotan, istripua gertatzen denean, kuxkuxeroak hurbiltzen dira, eta laguntza-lanak oztopatzen dituzte. Zer egin dezakegu egoera horretan?

— Nor garen jakinarazi.
— Istripua gertatu den lekutik urrunarazi, laguntzeko eskatuz; esan anbulantziari deitzeko, trafikoa zaintzeko edo segurtasun-lerro bat osatzeko.

## 2. LESIOEN BALORAZIOA

### 2.1. Lehen mailako balorazioa

Identifikatu egin behar dira istripua izan duenari zuzenean kalte egin diezaioketen egoerak. Esan bezala, lehenik, konortea, arnasketa eta pultsua aztertu behar ditugu; eta gero, odoljario larririk baden ala ez ikusi.

### 2.2. Bigarren mailako balorazioa

Behin istripua izan duena hiltzeko arriskurik ez dagoela egiaztatutakoan, hots, arnasa hartzen duela eta pultsua duela, gainerako lesioen bila hasiko gara. Horretarako, ordenan aztertuko dugu, burutik hasi eta oinetaraino.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Burua: buruko ile-larruan edo aurpegian zauririk duen begiratuko dugu. Sudurretik edo belarrietatik odoljariorik duen begiratuko dugu, garezur-haustura adieraz baitezakete.
— Lepoa: zauririk duen edo ez begiratuko dugu, eta karotida-pultsua hartuko diogu. Arreta berezia jarriko dugu lepoa mugitzean, lesio zerbikalak izateko arriskua dela-eta, batik bat istripua bortitza izan bada.
— Toraxa: deformaziorik edo zauririk ba ote duen begiratuko dugu; eta biktimak konortea badu, minik duen galdetuko diogu.
— Abdomena: zauririk ba ote duen begiratuko dugu. Minik duen galdetuko diogu biktimari. Kontuan hartu behar da, beti, barne-lesioak egon daitezkeela.
— Gorputz-adarrak: besoak eta zangoak aztertuko ditugu. Horretarako, bi besoak eta bi zangoak alderatuko ditugu, hausturaren bat adieraz dezakeen deformaziorik baden ikusteko. Zauririk edo odoljariorik baden ikusiko dugu. Horrez gain, sentikortasuna eta mugikortasuna aztertuko ditugu, muineko lesiorik baden jakiteko.

## 3. BIHOTZ-BIRIKETAKO BIZKORTZEA (BBB)

Oxigenoa funtsezko osagai bat da bizi ahal izateko. Organismoak airetik hartzen du oxigenoa, arnasketaren bidez; eta ondoren, gorputz osoan banatzen, odol-zirkulazioaren bitartez. Pertsonen bizia arriskuan egon daiteke ehunek behar adina oxigeno jasotzen ez badute (asfixia) . Hori dela eta, bizi-funtzioak esaten diegu arnasketari eta odol-zirkulazioari. Zelulek behin betiko kalteak izaten dituzte 3-5 minutuz oxigenorik jasotzen ez badute.

Asfixia-egoera horietan, ezinbestekoa da oxigeno-ekarpena berreskuratzeko maniobrak berehala hastea, biktima hil ez dadin edo behin betiko lesioak izan ez ditzan.

Behin **BAL** arauko lehen bi ekintzak egindakoan, biktima bizkortzeko maniobrei ekingo diegu, **L**aguntzeko.

### 3.1. Arnasketa kontrolatzea

Biktima lurrean etzango dugu, ahoz gora. Arreta jarri behar dugu biktima bere mingainarekin ito ez dadin, konorterik gabe eta ahoz gora etzanda dagoela. Horretarako, burua ahalik eta gehien luzatu behar da: esku bat bekokian jarri eta behera bultzatu behar da; eta besteaz, kokotsa behera eta aurrera mugitu, ahoa zabaltzeko. Behin maniobra hori egindakoan, geure aurpegia hurbilduko dugu biktimaren ahora eta sudurrera, arnasarik hartzen duen edo ez jakiteko.

Zaurituak arnasarik hartzen ez badu, lehen azaldu bezala, arnasketa artifiziala abiatu behar dugu lehenbailehen. Egokiena arnasa gelditu denetik minutu bat iragan baino lehen hastea da.

Arnasketa artifizialak hiru ezaugarri behar ditu eraginkorra izateko:

— Berehalakoa izan behar du.
— Jarraitua, etenik gabea.
— Iraunkorra, arnasa erabat berreskuratu artekoa.

*Arnasketa artifiziala*

«Ahoz ahokoa» da metodo ohikoena. Abantaila hauek ditu:

— Kasu gehienetan erabil daiteke.
— Eraginkorra den edo ez jakin daiteke, airea ematean biktimaren bularra puzten den edo ez ikusita.
— Bihotz-masajearekin batera aplika daiteke, beharrezkoa bada.

Arnasketa artifizialak bi urrats ditu:

— Ahoan egon daitezkeen gorputz arrotzak ateratzea, arnasketa oztopa ez dezaten: odola, hortzordeak, txikleak...
— *Arnasketa artifiziala* bera aplikatzea.

Istripua izan duena posizio horretan dagoela «ahoz gora etzanda, ahalik eta gehien luzatuta eta kokotsari tira eginda», airea eman behar diogu, indarrez. Horretarako, biktimaren ezpainen kontra jarri behar dira norberarenak; eta haren sudur-hegalak estutu, aireak ihes egin ez dezan. Teknika eraginkorra dela egiaztatu behar dugu, airea ematean biktimaren bularra puzten den edo ez ikusita.

Airea biriketara iritsi dela eta biktimak pultsua duela egiaztatutakoan, airea ematen jarraituko dugu, minutuko 12 edo 16 aldiz.

Zenbait kasutan ahotik sudurrerako maniobra egin daiteke airea emateko; esaterako, biktimak ahoan kolpea badu edo ezbeharraren arrazoia pozoitzea izan bada. Horrelakoetan, biktimaren sudurretik putz egingo dugu, haren kokotsa eusten duen eskuaz ahoa itxita.

### 3.2. Odol-zirkulazioa badela egiaztatzea

Airea bi aldiz eman orduko, zaurituak odol-zirkulazioa duen edo ez ikusi behar dugu. Horretarako, pultsua neurtuko diogu, karotida arterian. Karotida lepoan dago. Arteria hori aurkitzeko, zintzur-korapiloan jarri behar ditugu hatzak; eta kanpora mugitu, lepoko muskuluen tartera arte. Leku horretan konpresio txiki bat egingo dugu taupadak sumatzeko.

Biktimak pultsua badu, arnasketa artifiziala egiten jarraituko dugu osasun-zerbitzuak iritsi edo pertsona horrek arnasa guztiz berreskuratu arte.

Biktimak pultsurik ez badu, aldiz, bihotz-masajea egin beharko zaio lehenbailehen, pultsu ezak bihotz-taupadak gelditu direla adierazten baitu.

*Bihotz-masajea:* bihotzari kanpotik egindako konpresioen segida da, taupadaka has dadin, eta horrela, odola gorputz osora bana dezan. Bihotza odolez beteko da hura konprimitzen utzitakoan. Horrela, prest egongo da berriro konprimitu eta odola ehunetara bidaltzeko. Xedea, beraz, zirkulazio artifiziala sortzea da.

Konpresio eraginkorrak egiteko, biktima ahoz gora jarriko dugu gainazal lau eta gogor batean (gehienetan, zoruan). Eskua zabalduta dugula, bularrezurraren beheko aldean jarriko dugu ahurraren atzeko aldea (urdailaren sarrera baino bi hatz gorago). Ondoren, beste eskua lehenaren gainean jarri eta hatzak gurutzatuko ditugu. Sorosleak biktimaren ondoan jarri behar du, belauniko, eta harekiko zut. Eskuak bularrezurraren gainean jarri behar ditu, besoak luze eta zuzen, eta sorbaldak biktimaren gainean.

Konpresioak egitean toraxak 4 edo 5 zentimetro egin behar du behera. Minutuko 80-100 konpresio egin behar dira.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Gehienetan, aldi berean egin behar dira arnasketa artifiziala eta bihotz-masajea, biktimek ez baitute izaten ez arnasarik ez pultsurik. Bi maniobra horiek jarraituak izan behar dute, eta beraz, elkarrekin egiteko moduan egin behar dira.

Bakarrik bagaude, estrategia honi jarraitu behar diogu: bihotzeko 30 konpresio egin, eta jarraian, ahoz ahoko bi aire-emate. Ziklo hori behin eta berriro errepikatu behar da, biktimak pultsua eta arnasa berreskuratu arte.

Trebatutako sorosleak bi badira, 15 konpresio eta bi aire-emate egingo dira sekuentzia bakoitzeko.

Bi maniobra horiek jarraituak izan behar dute, eta beraz, ahal den heinean, sorosleek txandak egingo dituzte. Bi egoeratan soilik eten daitezke arnasketa artifiziala eta bihotz-masajea.

— Biktima bere onera itzuli bada, hots, konortea eta pultsua baditu, zurbil egoteari utzi badio eta begi-niniek argiari erantzuten badiote.
— Pertsona edo talde kualifikatu batek haren ardura hartu badu.

Biktima bere onera etorritakoan, alboranzko segurtasun-posizioan jarriko dugu.

## 4. ODOLJARIOAK

Odola jariakin organiko bat da, eta organismo osora garraiatzen ditu oxigenoa eta beste mantenugai batzuk. Gure gorputzeko bazter guztietara iristen da odol-hodietan barrena, hots, arterietan, zainetan eta kapilarretan barrena.

Odol-hodi horietako bat, lesio baten ondorioz, hausten eta odola irteten bada, odoljario bat sortzen da.

Lesioaren eta odol-hodiaren neurrien araberakoa izango da odoljarioaren intentsitatea. Hautsi den odol-hodiaren neurriaren araberakoa izaten da galtzen den odol kantitatea eta, ondorioz, odoljarioaren larritasuna. Arriskuan jar dezakete pertsonen bizia.

Odoljarioak kanpokoak edo barrukoak izan daitezke. Kanpokoak dira odola organismotik irteten bada eta ikus badezakegu, eta barrukoak, irteten ez bada. Zailagoa da barruko odoljarioak diagnostikatzea kanpokoak baino.

Istripu baten ondotik, barruko odoljario bat dagoela pentsa daiteke biktimak sintoma hauek baditu:

— Zurbiltasuna.
— Izerdi hotza.
— Muturreko ahultasuna.
— Pultsu azkarra eta ahula.
— Egarria.

Larruazalean edo mukosetan jasandako zauriak dira odoljario gehienen arrazoia, eta kanpoko odoljarioak dira. Alabaina, barruko organoetan ere sor daitezke odoljarioak.

Hauek dira zauriak tratatzeko oinarrizko jarraibideak:

— Odoljarioa etetea.
— Konplikazioak saihestea, batik bat, infekzioak.
— Sendatzen laguntzea.

Jarraian, odoljarioak eteteko egin beharrekoak azalduko ditugu.

Odoljarioa arteria batean sortu bada, hau da, hautsitako odol-hodia arteria bat bada, odola azkar, tarteka eta borborka isurtzen da, bihotz-taupadekin batera.

Jarioa duen arteria lehenbailehen konprimitu behar da, odol gehiago gal ez dadin, hori egin ezean arriskuan egon baitaitezke zaurituaren bizia edo haren gorputz-adarrak.

### 4.1. Jarioa duten arterien konpresioa

Konpresioa zaurian bertan egin daiteke. Horretarako, gaza esterilak erabiliko ditugu. Halakorik eskura ez badugu, edozein zapi edo oihal zati erabiliko dugu. Komeni da zapi horiek ahalik eta garbien egotea, infekziorik sor ez dadin. Zaurian presioa egingo dugu, gutxi gorabehera 10 minutuz, odoljarioa eten dela jabetzen garen arte. Behin odoljarioa etendakoan, zauria lotuko dugu. Ondoren, hurbilen dagoen osasun-zentrora eramango dugu zauritua, edo etzanda edukiko, osasun-zerbitzuak iristen diren arte. Zauritua lasaitzen saiatu behar dugu beti.

Lehen konpresioa egin ondoren, odoljarioa eten ez bada, apositu gehiago jarriko ditugu, aurrez jarritakoak kendu gabe, benda batez lotuta, presioa handiagoa izan dadin. Izan ere, presioa egiten ari garela bustitako aposituak kentzen baditugu, sortzen ari den koagulua desegingo dugu, eta beraz, odoljarioa areagotuko.

Neurri horiek nahikoa izango ez balira, zauritik distantzia batera egindako konpresio bat aplika dezakegu, haiek osatzeko. Konpresio hori zauritutako eremuko arteria nagusian egingo dugu, zauriaren gainetik, bihotzetik hurbilen dagoen aldean. Konpresioari eutsi behar zaio anbulantzia iritsi arte edo zauritua ospitaleratu arte.

Odoljarioa gorputz-adar batean bada, bihotz-mailatik gora jasota edukiko dugu, odolak egiten duen presioa txikitzeko. Hori egitean, zaurituak min hartzen badu, lehen zuen posizio berean utziko dugu gorputz-adarra, hausturaren bat izan baitezake.

Laburbilduz:

— Zauritua etzan eta lasaitu.
— Eutsi goian zauritutako gorputz-adarrari.
— Konpresioa egin, zuzenean, zauriaren gainean.
— Beharrezkoa bada, konpresioa egin zauriaren eta bihotzaren arteko arterian.
— Jarri konpresioa egiten duen bendajea.
— Eraman osasun-zentrora.

### 4.2. Torniketea

Ez da ohiko metodoa, eta muturreko kasuetan soilik erabili behar da, aurrez azaldutako metodoak eraginkorrak izan ez badira eta osasun-zentrora iristeak luze joko badu.

Torniketea konpresio handia egiten duen bendaje bat da. Normalean zirkulu-formakoa da, eta arteriak zauriaren gainetik konprimitzen ditu, odoljarioa eteteko.

Oso arriskutsua da, odoljarioa eteten badu ere beste lesio batzuk eragin baititzake; besteak beste, iskemia (odol-fluxua etetea) eta gangrena.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Torniketea egitean kontuan hartu beharrekoak:

— Zaurituari ohar bat jarri behar zaio ikusteko moduko leku batean. Oharrean odoljarioaren berri emango dugu, eta torniketea zer ordutan eta minututan jarri den adieraziko.
— Torniketea luzaroan eduki behar bada, komeni da gutxi gorabehera 20 minututik behin lasaitzea, jarioa berriro hasi gabe, gangrenarik sor ez dadin.
— Osasun-langile espezializatuen lana da torniketea kentzea, ez soroslearena, zauritua shock-egoerara irits baitaiteke.

### 4.3. Shocka

Odoljarioa dela-eta, zirkulazioa nahikoa ez bada, odola ez da behar adinako presioaz iristen gorputz-atal guztietara. Inguruabar horrek garrantzia berezia du garunari dagokionez, zauritua shock-egoerara irits baitaiteke.

Egoera horren sintomak dira: zurbiltasuna, izerdi hotza, pultsu ahula eta azkarra, arnasketa asaldatua eta azalekoa, eta egarria. Egoera horretan daudenek konortea gal dezakete.

Zer egin shock-arriskua dagoenean?

— Zauritua lurrean etzango dugu odola garunera errazago iristeko.
— Zangoak jasoko dizkiogu. Jasotzean min hartzen badu, horizontalean jarriko dizkiogu.
— Hoztu ez dadin saiatuko gara.
— Ez diogu emango ez jaten ez edaten.

Odoljarioez gain, hauek dira shock-egoera eragin dezaketen beste arrazoi batzuk:

— Erredura larriak
— Bihotzeko gaixotasunak
— Haustura oso mingarriak
— Intoxikazioak
— Erreakzio anafilaktikoak eta alergiak
— Deshidratazioak...

## 5. ERREDURAK

### 5.1. Kontzeptua

Organismo bateko ehunak beroarekin kontaktuan egotean sortzen dira erredurak. Erredurak eragiten dituzte, batik bat, suak, irakitan dauden likidoek, goritutako solidoek, elektrizitateak, produktu kimikoek eta erradiazioek.

Giza gorputzean erredurak sortzen dituzte 40º C-tik gorako tenperaturek. Erreduren arrazoiak dira, batetik, agenteen eragin zuzena eta, bestetik, beroak sortutako larruazaleko iskemia (odol-fluxua etetea).

Larruazala da giza gorputzeko organorik zabalena. Funtsean, bi geruza ditu:

— Epidermisa. Kanpoko geruza da eta, funtsean, babes-funtzioa du.
— Dermisa. Dermisa suntsitzean, larruazala birsortzeko gaitasuna galtzen da.

## 5.2. Sailkapena

Erredurak sakoneraren eta hedaduraren arabera sailkatzen dira.

*Sakonera*

1. mailako erredurak: sakonera gutxikoak dira. Larruazalaren goiko aldea, epidermisa, soilik suntsitzen dute. Kaltetutako eremua gorritu egiten da. Lesio horri ERITEMA esaten zaio.

2. mailako erredurak: epidermisa eta dermisaren zati bat suntsitzen dituzte. Ehunak handitu egiten dira, eta FLIKTENA izeneko babak sortzen. Lesio mingarriak dira; eta «negar egiten dutela» esaten da, likidoa galtzen baitute ehunek nahiz babek.

3. mailako erredurak: sakonera osokoak. Larruazalaren geruza guztiei eragiten diete, baita dermisaren barruko aldeari ere. Lesio horiek zurixkak eta lehorrak dira, eta kiskali itxura dute. Ez dira mingarriak, nerbioen amaierak suntsitzen baitira. ESKARA esaten zaie.

*Hedadura*

Bederatziko erregela delakoa erabiltzen da. Erregela horren arabera, Wallacek 11 zatitan banatzen du helduen gorputza. Zati bakoitza azalera osoaren % 9 da, edo % 9ren multiploa.

- Burua eta lepoa: % 9
- Goiko gorputz-adar bakoitza: % 9
- Beheko gorputz-adar bakoitza: % 18
- Toraxa eta abdomena aurretik: % 18
- Bizkarra eta ipurmasailak: % 18
- Sexu-organoak: % 1

Erreduren larritasuna neurtzeko, kontuan hartu behar dira erreduraren hedadura eta sakonera. Erreduraren pronostikoa egiteko, kontuan hartu behar dira, halaber, zaurituaren adina, erredura zerk eragin duen eta gorputz-atal jakin batzuei eragin dien edo ez (aurpegia, azalaren tolesturak eta sexu-organoak).

Bizirauteko aukerak erreduren hedaduraren eta sakoneraren araberakoak dira; sekuelen pronostikoa, aldiz, kokapenaren araberakoa da.

Pronostikoa:

- Arina: erreduraren hedadura % 10ekoa baino txikiagoa da, eta sakonera, 1. edo 2. mailakoa gehienez.
- Larria: erreduraren hedadura % 10 eta % 30 artekoa da, eta sakonera, 2. edo 3. mailakoa.
- Oso larria: erreduraren hedadura % 30 eta % 50 artekoa da.

Larruazalaren %50 baino gehiago hartzen duten erredurek heriotza eragiten dute, ia ezinbestean.

Erredura larriak dira, hedadura nahiz sakonera edonolakoak direla ere, eskuetan, oinetan, aurpegian, begietan edo sexu-organoetan egiten direnak, bai eta haurren, adindunen eta gaixoen 2. edo 3. mailako erredura guztiak ere.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 5.3. Arau orokorra

Zer egin erredurak daudenean

Lehen laguntzak beste istripuetan eman beharrekoen antzekoak dira. Lehenik, istripua izan duena **B**abestu behar dugu. Horretarako erredura geratu behar dugu, hots, erreduraren kausa, geure burua arriskuan jarri gabe.

Jarraian, erredurak daudenean zer egin behar den azalduko dugu.

1. Zauritua bero-iturritik aldendu.
2. Hasierako ebaluazio bat egin eta bizi-funtzioei eutsi. Arnasketa eta pultsua.
3. Beste lesiorik baden begiratu: odoljarioak, shocka, hausturak.
4. Erretako eremua hoztu. Ur kantitate handiaz busti, zauritua hoztu gabe.
5. Erredura lotu, gazak edo zapi garbiak erabiliz.
6. Zauritua ospitalera eraman lehenbailehen.
7. Aldizka, bizi-zeinuei erreparatu.

Zer EZ egin erredurak daudenean

1. Ez ezarri pomadarik, ukendurik edo hortzetako pastarik erreduraren gainean. Erabili ura bakarrik.
2. Ez hoztu gehiegi zauritutako pertsona. Horretarako, saiatu ura erreduraren gainean bakarrik botatzen.
3. Ez eman ez jaten ez edaten ahotik.
4. Ez lehertu babak. Hala eginez gero, germenak errazago sartuko dira.
5. Ez askatu larruazalari itsatsitako arropak.
6. Ez utzi biktima bakarrik.
7. Ez itxaron zauritua osasun-zentro espezializatura eramateko.

### 5.4. Suak eragindako erredurak

Zauritua oraindik sutan badago, ez erabili ura garrak itzaltzeko. Eskatu zaurituari lurrean birak emateko, edo erabili tapaki bat sua itzaltzeko. Behin garrak itzalitakoan, urez bustiko dugu, erretako eremuak hozteko.

Suak eragindako erreduretan arau orokorrak aplikatuko ditugu. Arreta berezia jarri behar da arnasketarik baden ikusteko. Suak eragindako erredura gehienak leku itxietan egiten dira. Horregatik, larruazaleko erredurez gain, aire-bideetako erredurak egon ohi dira. Ohikoak dira karbono monoxidoak eragindako intoxikazioak; bai eta goiko aire-bideetako mukosen hantura ere, produktu kimikoen inhalazioak eraginda.

### 5.5. Substantzia kimikoek eragindako erredurak

Zenbait substantzia kimikok eragiten dituzte; esate baterako, azido edo alkali indartsuek, larruazalarekin kontaktuan jartzean. Erredura kimikoak tratatzeko, ur kantitate handiaz garbitu behar da larruazala. Uraz busti behar dira, 20-30 minutuz.

Busti ahala, larruazalarekin kontaktuan dauden objektuak kendu behar dira. Ondoren, arau orokorrak aplikatu behar dira.

Begietako erredurak gutxienez 20 minutuz busti behar dira. Erredurak bustitzen jarraituko dugu biktima ebakuatzean ere, horretarako flaskoak erabiliz.

### 5.6. Elektrizitateak eragindako erredurak

Korronte elektrikoak mota askotako lesioak eragin ditzake giza gorputzean zehar iragatean. Istripu elektrikoek, lesio lokalez gain, bihotz- eta arnas-gelditzeak eragin ditzakete.

Gainerako istripuetan bezala, jarraibidea **B**abestea-**A**bisatzea-**L**aguntzea izango da. Horrelakoetan, korronte elektrikoa moztu behar da lehenik, inor arriskuan jarri gabe, eta biktima eroriko dela kontuan hartuta.

### 5.7. Ondorioak

Erredurak beroak larruazalean eragindako lesioak dira. Hauek dira jarraitu beharreko urratsak:

1. Erreduraren kausa deuseztatzea.
2. Erretako eremua uraz hoztea.
3. Erretako eremua estaltzea.
4. Istripua izan duena ebakuatzea.

## 6. HAUSTURAK

### 6.1. Definizioa eta sailkapena

Haustura bat hezur baten apurketa da, kolpe batek edo ekintza bortitz batek eragina. Sarritan, hausturaren larritasuna ez da istripuaren intentsitatearen araberakoa.

Hausturak bi motatakoak izan daitezke:

— Itxiak: hautsitako hezurraren gaineko larruazala eta muskuluak osorik daude.
— Irekiak: hezurra apurtzeaz gain, hura babesten duten larruazala, muskuluak eta gainerako egitura anatomikoak hautsi dira. Lesio larriak dira eta erraz infekta daitezke.

### 6.2. Sintomak

Hausturen sintomak dira:

— Min handia.
— Ezintasun funtzionala, hots, mugitzekoa edo ohiko ekintzak egitekoa.
— Haustura-eremuaren hantura eta deformazioa. Zauritu gabeko gorputz-adarrarekin alderatuta hauteman daitezke.
— Krepitazioa edo marruskadura-sentsazioa hautsitako zatietan (elurra zapaltzea bezalakoa).
— Hematoma.

Haustura batek shock egoera eragin dezake, mina edo odoljarioa direla-eta.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 6.3. Zer egin hausturak daudenean

Gainerako istripuetan bezala, **BAL** arauari jarraituko diogu. Horrela, lehenik istripua izan duena babestuko dugu, eta hura lasaitzen saiatuko gara osasun-zerbitzuak bidean direla esanda.

Beharrezkoa ez bada, ez dugu mugituko, nahi gabe bada ere gerta daitekeelako min ematea, lesioak areagotzea edo shock-egoera eragitea.

Funtsezko araua haustura immobilizatzea da, dagoen posizio berean. Inoiz ez dugu saiatu behar haustura zuzentzen, hots, hezurra berezko posiziora itzularazten.

Haustura gorputz-adar batean badago, hausturaren eremua immobilizatzeaz gain, handik gora eta behera dauden artikulazioak finkatuko ditugu (aurreko eta ondorengo artikulazioak).

Haustura immobilizatzeko gidari bat erabiliko dugu «oholtxoak, ferulak edo makilak erabil daitezke». Aurrez oihal zatiez edo kotoiz inguratuko ditugu.

Gidaririk eskura ez badugu eta haustura gorputz-adar batean badago, gorputzeko beste atal batzuk erabil ditzakegu. Esate baterako, zango bat bestearekin lot dezakegu, edo beso bat enborrarekin eta lepoarekin, zapi baten bidez.

Immobilizatzearen helburuak hauek dira:

— Mina arintzea.
— Lesio gehiago jasateko aukerak gutxitzea.
— Shock-arriskua murriztea.

Bereziki aipatu behar dira garezur- eta bizkarrezur-hausturak.

Garezur-hausturak oso larriak dira, kalte itzulezinak eragin baititzakete garunean. Garezur-hausturen adierazle izan daitezke, besteak beste, zauritua noraezean ibiltzea, goragalea eta gorakoak izatea «batzuetan, bortitzak», ikusmenaren alterazioa izatea, konortea galtzea, eta bereziki, odoljarioak nahiz likido zefalorrakideo jario horixkak izatea sudurretik edo belarrietatik.

*Zer egin horrelako egoeretan?*

— Zauritua babestuko dugu, alboranzko segurtasun-posizioan jarrita, batik bat, konorterik gabe badago edo oka ari bada.
— Arnasketa eta pultsua kontrolatuko ditugu. Bizi-funtzio horiek ez badaude, bihotz-biriketako bizkortzeari ekingo diogu (BBB).
— Istripuaren berri emango dugu, zauritua osasun-zentro batera eramateko lehenbailehen.

Kontu handiz ibili behar da, halaber, bizkarrezur-hausturekin, arreta bereziz tratatu behar baitira. Bizkarrezurrak orno-muina babesten du. Orno-muineko lesioek sekuela oso larriak eragin ditzakete, eta batzuetan, itzulezinak: paralisia, hemiplegia edo heriotza.

Batzuetan, ez da erraza izaten bizkarrezurrean hausturarik baden jakitea. Hala ere, traumatismoaren ezaugarriei eta zenbait zantzuri eta sintomari erreparatuta, susma dezakegu hautsita dagoela.

Hona hemen bizkarrezur-hausturak eragin ditzaketen traumatismoak:

— Altuera batetik oinen gainean edo bizkarrez erortzea.
— Ipurdiz erortzea.

— Bizkarrezurrean zuzenean jasandako kolpeak.
— Lepoaren mugimendu bortitzak (lepoko zartakoaren zantzua).

Bizkarrezur-hausturen sintomak eta zantzuak hauek dira:

— Garondoko, sorbaldetako edo bizkarreko mina.
— Kontraktura muskularra.
— Batez ere, sentikortasun-galtzearen zantzuak, inurridura, sorgortzea, gorputz-adarrak mugitzeko ezintasuna edo bizkarrezurra behar baino kurbatuago egotea.

Edozein kasutan, bizkarrezur-haustura dagoen susmoa badugu, haustura benetakoa balitz bezala artatuko dugu istripua izan duena.

Oinarrizko hiru printzipio bete behar dira.

— Ez flexionatu biktimaren bizkarrezurra (ez eserarazi biktima!).
— Plano zurrun batean etzanda eduki, ahoz gora, burua, enborra eta gorputz-adarrak lerro zuzen bat osatzen dutela.
— Biktima beste leku batera eramatean, buruak, enborrak eta gorputz-adarrek osatzen duten lerro zuzenari eutsi behar zaio «hiru lagun beharko dira horretarako».

Istripua izan duena ebakuatu aurretik, lepoa immobilizatu behar diogu lepoko baten bidez, lepoan lesioa izan baitezake (gogoratu nolakoa izan den traumatismoa).

## 7. KONORTEA GALTZEA

### 7.1. Sinkopea

Konortea bat-batean eta aldi baterako galtzea da. Konortea berez berreskuratzen da une bat geroago. Sinkope bat izatean, lurrera erortzeko arriskua dago, postura erabat erlaxatzen baita. Horrez gain, beste sintoma begetatibo batzuk ere izaten dira: goragalea, gorakoak, izerdi hotza, zurbiltasuna, zorabio sentsazioa...

Ohiko arazoa da, biztanleriaren % 3ari eragiten dio. Pronostikoa sinkopea eragin duen arrazoiaren araberako da. Normalean garrantzirik ez badute ere, batzuetan bat-bateko heriotza eragin dezakete.

Sinkopeen kausak bi multzo handitan bana daitezke:

— Bihotz-arazoek eragindako sinkopeak: arritmiek, balbulopatiek, kardiopatia iskemikoek eragindakoak.
— Beste arazo batzuek eragindako sinkopeak: hipotentsio ortostatikoak, hipogluzemiak, migrainek eta bertigoek eragindakoak, eta batez ere, sinkope parasinpatikoa «esate baterako, odola ikustean sortzen dena».

Deigarria izan arren, sinkopea ez da larria arrazoia hutsala bada; alabaina, medikuak berretsi behar du hori, biktima bere onera itzulitakoan. Biktima ahul sentitu ohi da, zurbildu egiten da, eta ikusmena eta entzumena galtzen ditu «neurri batean edo erabat». Horrez gain, pultsu ahula izaten du, azaleko arnasketa, eta baliteke konbultsio labur eta arinak eta esfinterren erlaxazioa ere izatea.

Norbaitek konortea galtzen badu, ezinbestekoa da bizi-funtzioei erreparatzea, hots, arnasa eta pultsua dituen edo ez ikustea, izango ez balitu, bihotz-biriketako bizkortzeari ekiteko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Behin bizi-funtzioak egiaztatutakoan, nahikoa da gaixoa posizio egokian kokatzea: etzanda eta zangoak goian dituela, odola gorputz-adarretatik bihotzera errazago itzul dadin, bihotzak behar bezala ponpatu dezan odola berriz ere. Aldi berean, zirkulazioa oztopatzen duen guztia lasaituko dugu: gerrikoa, gorbata, galtzerdiak, botoiak...

Konortea azkar berreskuratzen badu, minutu batzuk itxarongo dugu, gaixoa bere onera itzuli arte. Ondoren, eseri egingo dugu, eta bukatzeko, zutitu. Konortea berreskuratzen ez badu, aldiz, alboranzko segurtasun-posizioan jarriko dugu biktima, eta osasun-zerbitzuei laguntza eskatuko diegu.

*Nola prebenitu zorabioak eta lipotimiak?*

— Leku itxiak behar bezala aireztatu.
— Ez egon denbora asko zutik, batez ere, beroa egiten badu.
— Denbora luzez posizio berean egon ondoren óohean etzanda, bulegoan eserita, eta abar—, pixkanaka zutitu.
— Ez egon denbora asko jan gabe, hipogluzemia jasateko arriskua baitago, hots, odoleko azukre-maila jaistekoa.

## 7.2. Epilepsia

Gaixotasun neurologiko bat da, kronikoa, eta konbultsioak eragiten ditu. Konbultsioa batbateko gertaera labur bat da, ohikoa ez den garuneko neuronen gehiegizko jarduerak eragina. Krisi bat da, deigarria eta kezkagarria. Krisi epileptikoak iragankorrak izaten dira, eta konortearen galera eragin dezakete edo ez.

Epilepsia hitza bera nahasgarria izan daiteke. Izan ere, kalean konbultsio bat izan duen edonor diagnostikatzeko erabiltzen da; alabaina, epilepsia ez diren arrazoi askok eragin ditzakete konbultsioak.

Epilepsiaren kausak askotarikoak izan daitezke. Batzuetan, garuneko gaixotasunek eragiten dute (traumatismoek, infekzioek, tumoreek). Besteetan, aldiz, ezin izaten da lesiorik identifikatu, eta aurre-joera genetikoak edo beste arrazoi batzuek eragin dezakete.

*Sintomak*

Ohikoa ez den garunaren jarduerak sortzen ditu krisi epileptikoak edo konbultsioak, mugimenduaren, funtzioaren, sentsazioaren, erne egoteko gaitasunaren edo portaeraren oharkabeko aldaketak eragitean. Krisiek segundoak edo minutuak iraun ditzakete, eta kaltetutako garuneko eremuaren araberakoa izango da adierazpen klinikoa.

Paziente batzuek konortea galtzen dute, zurrun jartzen dira, muskulu-espasmoak izaten dituzte eta oihu egiten dute, eta gerta daiteke esfinterrak erlaxatzea ere; aitzitik, beste paziente batzuek krisi partzialak izaten dituzte, zorabiatuta eta nahasita egoten dira, eta ez dira gai izaten galderei erantzuteko nahiz aginduak betetzeko.

*Lehen laguntzak*

Sorosle garen aldetik, epilepsiak eragindako konbultsioen aurrean, gure egitekoa pertsona babestea izango da, krisia duenean minik har ez dezan.

— Biktima zauritu dezakeen edozer kenduko dugu haren ingurutik.

— Jantziren bat jarriko diogu buru azpian, kuxina balitz bezala.
— Arropa estua lasaituko diogu.
— Ez saiatu biktimari eusten muskulu-espasmoak dituela.
— Ez sartu objekturik ahoan.

Krisia gainditutakoan, biktima nahasita eta desorientatuta egongo da. Zer gertatu den azaldu behar diogu, eta lasaitzen saiatu. Krisi bat izan duen lehen aldia bada, osasun-zentrora eraman behar dugu.

## 8. AIRE-BIDEEN BUXADURA

### 8.1. Sarrera

Zerbait kontrako eztarrik joanda hildakoen berri izaten dugu gehiegitan. Gertaera lazgarriak dira, gehienetan saihesteko moduko istripuak izaten baitira.

Helduen artean, janaria izan ohi da eztarria trabatzeko arrazoirik ohikoena. Haurrei, aldiz, jostailuen pieza txikiak, botoiak eta abar geratzen zaizkie eztarrian.

Gehienetan, geure organismoak egiten ditu sorosle lanak, gorputz arrotza eztularen bitartez kanporatzen baitu. Zenbaitetan, ordea, gorputz horien tamaina dela-eta, ezin dugu eztul egin, ezta arnasa hartu ere.

Buxadura bi motatakoa izan daiteke:

— Aire-bideen buxadura ez-osoa.
— Aire-bideen buxadura osoa.

### 8.2. Buxadura ez-osoa

Buxadura ez-osoa dutenek arnasa hartzeko zailtasuna izaten dute, eta hots bitxiak egiten dituzte. Eztula egin dezakete, bai eta hitz egin ere.

*Zer egin behar dugu horrelakoetan?*

Eztula indartsu egin dezan esango diogu. Eztula da mekanismo eraginkorrena arnasbideetan trabatuta gelditu diren gorputz arrotzak kanporatzeko.

Ez dugu gehiegizko maniobrarik egin behar. Ez diogu bizkarrean kolperik eman behar. Objektua barrurago sar daiteke, eta egoera okertu.

### 8.3. Aire-bideen buxadura osoa

Buxadura osoa dutenak zutitu egiten dira «eserita badaude»; eta keinuen bidez adierazten dute egoeraren larritasuna, ezin izaten baitute hitz egin. Eskuak lepoan jartzen dituzte, ezin izaten dute eztulik egin, eta baliteke azala urdintzea.

Egoera oso larria da, minutu gutxian biktimak konortea gal baitezake, bihotz- eta arnasgelditzea jasan, eta azkenik, hil.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Lehenbailehen Heimlichen maniobra egin behar dugu.

a) Buxadura duenaren atzean jarriko gara, eta gerritik inguratuko dugu bi besoez. Gure esku bat, ukabila estututa eta erpurua barrurantz sartuta, abdomenean jarriko diogu, zilborraren gainean eta bularrezurretik eta saihets-hezurretatik urrun. Ukabilari beste eskuarekin helduko diogu.
b) Behin hori egindakoan, presioa egingo dugu, bat-batean, barrurantz eta gorantz aldi berean. Eragiketa hori behin eta berriz errepikatu behar da, objektua kanporatu arte.

Biktimak konortea galdu badu, lurrean jarriko dugu, ahoz gora. Zangalatrau jarriko gara haren gainean. Ondoren, eskuetako baten orpoa biktimaren sabelean jarriko dugu, zilborraren eta bularrezurraren beheko aldearen artean; eta beste eskua lehenengoaren gainean jarriko dugu. Besoak luzatuta, presioa egingo dugu gorantz bost aldiz. Jarraian, ahoan begiratuko dugu, gorputz arrotza bertara iritsi den ikusteko. Ikusten ez bada, eragiketa errepikatu behar da, eta ahoz ahoko bi aire-emate egin.

### 8.4. Nola prebenitu eztarriko trabamenduak

— Janaria zati txikitan moztu.
— Ez hitz egin jan bitartean.
— Ez utzi haurren eskura objektu txikirik edo desmunta daitekeenik.
— Bularreko haurrei korroka eginarazi edoskialdi bakoitzaren ondoren.

## 9. ELEKTRIZITATEAK ERAGINDAKO LESIOAK

### 9.1. Sarrera

Korronte elektrikoak eragindako istripuak ez dira ohikoak. Alabaina, larriak izaten dira, eta askotan, heriotza eragiten dute. Horregatik, haien ezaugarriak jakin behar ditugu, zer egin jakiteko eta ondorioak arinagoak izan daitezen lortzeko.

Elektrizitateak bi modutara joka dezake:

— Sua balitz bezala jokatzen duenean, erredurak eragiten ditu. Horrelakoetan, erredurak tratatzeko arau orokorrak aplikatuko ditugu.
— Korronte gisa, gure gorputzetik iraganez. Ondorioak larriak izaten dira beti, erredura oso larriak eragiteaz gain, beste lesio batzuk eragin baititzake; esate baterako, hausturak, shock-egoera eta bihotz- eta arnas-gelditzea.

Goi-tentsioko deskargek, 10.000 volt baino gehiagokoek, lesioak eragin ditzakete. Istripu horiek lesio eta erredura oso larriak eragiten dituzte.

Behe-tentsioko deskargek, 1.000 volt baino gutxiagokoek, ere eragin ditzakete istripuak.

Goi-tentsioko istripuetan oso jarduketa espezializatua egin behar da, baina ez dira ohikoak. Horregatik, behe-tentsioko istripuetarako oinarrizko jarraibideak azalduko ditugu soilik.

### 9.2. Behe-tentsioak eragindako istripuak

Behe-tentsioko deskargek, 1.000 volt baino gutxiagokoek, eragiten dituzte. Ondorio hauek egon daitezke:

— Bihotz- eta arnas-gelditzea.
— Konortea galtzea.
— Zaurituaren gorputza tetanizatzea, korronteari lotuta geratuta.
— Erredurak, baina korrontearekin lotuta geratu gabe.
— Zauririk ez izatea.

*Zer egin?*

Korronte elektrikoa etengo dugu zirkuituaren etengailuari edo etengailu nagusiari eraginda. Korrontea eten ezin bada, biktima askatzen saiatuko gara —korronteari lotuta badago—, eroalea ez den tresna bat erabiliz. Kontuan hartu behar da biktima lurrera eror daitekeela korrontea etetean. Neurriak hartu behar ditugu, gertaera horri aurrea hartzeko.

Beharrezkoa bada, bihotz-biriketako bizkortzeari ekingo diogu.

Erredurak tratatuko ditugu.

Hausturak eta lesio muskulueskeletikoak tratatuko ditugu.

Biktima osasun-zentrora eramango dugu, hoztu ez dadin jantzita, etzanda eta ongi zainduta.

Kontuan hartu behar da ikusi ezin diren erredura oso larriak eragin ditzaketela elektrizitate-istripuek. Istripua izan duenak barne-lesio oso larriak izan ditzake. Hori dela eta, osasun-zentro batera eraman behar da beti.

## 10. INTOXIKAZIO AKUTUAK

### 10.1. Helburuak

Lan-prozesu askotan erabiltzen dira intoxikazio larriak nahiz hilgarriak eragin ditzaketen substantzia kimikoak.

Prestakuntza jaso duen sorosle batek tratatu beharreko alterazio kliniko ohikoenak eta garrantzitsuenak azalduko ditugu.

### 10.2. Balorazio medikoa

Intoxikazio akutuetan, medikuak egoera kliniko hauek baloratu behar ditu lehenik:

— Arnas-gelditzea.
— Shock-egoera.
— Koma-egoera.
— Begietako alterazioak.
— Larruazaleko alterazioak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Tratamendu orokorraren parte dira:

— Sintomen tratamendua.
— Substantzia toxikoaren xurgapena gelditzea eta hura kanporatzea.
— Antidotoa ematea, baldin eta substantzia toxikoa zein den badakigu.
— Zauritua osasun-zentrora eramatea.

Sintomen tratamenduaren funtsa da arnasketari eta zirkulazioari behar bezala eustea.

*Arnas-gelditzea*

Arnas-gutxiegitasunari, hots, apneari, aurre egiteko metodo egokiena da aireztapen mekanikoa, edo, halakorik ezean, ahotik sudurrerakoa, pozoiarekin kontaktuan jartzeko arriskua baitago.

Bihotza gelditzen bada, bihotz-biriketako bizkortzeari ekin behar diogu lehenbailehen, 30/2 erlazioari eutsiz.

*Shock-egoera*

Arnasketa azkarra eta azalekoa da. Gaixoa shock-egoeran dagoela pentsa dezakegu, halaber, takikardia, hipotermia eta tonu muskular falta baditu.

Biktima plano zurrun batean etzango dugu, zangoak burua baino gorago dituela. Oxigenoa emango diogu, horretarako aukera badugu.

*Begietako alterazioak*

Ur epel edo soluzio fisiologiko kantitate handiaz garbituko ditugu, betazalak guztiz zabalduta, gutxienez 30 minutuz.

Beharrezkoa bada, bi lagunen artean egin beharko da eragiketa hori. Batek betazalei irekita eutsiko die, eta besteak, begiak garbituko ditu xiringa handi batez. Ondo garbitu behar da konjuntiba-zakua.

Ez dugu pomadarik edo beste substantzia neutralizatzailerik erabiliko.

*Larruazaleko alterazioak*

Biktimari arropak kendu behar zaizkio lehenbailehen; eta larruazala ur kantitate handiaz garbitu —epela bada, hobe—, gutxienez 30 minutuz, kaltetutako eremua igurtzi gabe.

Substantzia toxikoa airearen bidez sar daiteke organismoan. Intoxikazio mota berezia da hori.

Leku itxietan eta gaizki aireztatutakoetan ematen da, kea edo gas toxikoak pilatzean.

— Gas-ihesak daudenean.
— Suontzien, berogailuen eta abarren errekuntza desegokia denean.
— Putzu septikoetan, estolderian...

Biktimak zianosia izango du —azalak eta mukosek kolore morea edo urdinxka izango dute—, eta arnasa nekez hartuko du. Egoera horri bueltarik ematen ez bazaio, heriotza eragin dezake, bihotz- eta arnas-gelditze bidez.

### 10.3. Inhalazio bidezko intoxikazioak

*Zer egin?*

Biktima eremu toxikotik aterako dugu, edo eremua aireztatuko dugu.

Biktimaren egoera orokorra baloratuko dugu. Beharrezkoa bada, BBB maniobrei ekingo diegu.

Zauritua osasun-zentrora eramango dugu.

## 11. ZAURIAK

### 11.1. Sarrera eta sailkapena

Azala urratu eta odola kanpora irtetean sortzen dira, hots, kanpoko odoljarioa dagoenean Zauri guztietatik odola irteten da, lesioaren ertzak banatuta dituzte, eta mina eragiten dute.

Zauriak larritasunaren eta sorburuaren arabera sailkatzen dira.

*Larritasuna*

- Arinak: azalekoak eta garbiak.
- Larriak: handiak, sakonak eta zikinak direnean eta begietan, toraxean edo abdomenean daudenean.

*Sorburua*

- Ziztakariak: objektu puntazorrotzek eragindakoak; esate baterako, orratzek, iltzeek edo puntzoiek. Sarrerako zuloa dute, eta sakonera handiagoa dute zabalera baino. Erraz infektatzen dira, eta odoljarioa txikia izan ohi da.
- Ebakidunak: objektu ebakitzaileek eragindakoak; besteak beste, kristalek, labanek edo artaziek. Ertzak erregularrak eta garbiak izan ohi dira.
- Makatuak: objektu kamutsek eragindakoak. Ertzak irregularrak eta mailatuak izan ohi dira.
- Transfixio-zauriak: sarrerako eta irteerako zuloak dituzte. Su-armek eragindakoak.
- Ebakidun-makatuak: zauri berean alde bat ebakita dago, eta bestea, makatuta.

*Zer egin?*

a) Zauria arina bada:

   - Ekin aurretik, eskuak ongi garbitu behar ditugu.
   - Zauria urez eta xaboiz garbituko dugu, zauriaren erdigunetik ertzetara.
   - Antiseptiko gisa, pobidona iododuna erabiliko dugu (Betadine).

b) Zauria larria bada, aldiz:

   - Zauritua lasaituko dugu.
   - Odoljarioa etengo dugu.
   - Ez dugu pomadarik edo beste substantziarik erabiliko.
   - Shock-egoeran sar ez dadin erreparatuko diogu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Konplikazioak:

— Infekzioak, tetanosa.
— Odoljarioak.
— Shocka.
— Gorputz arrotzak.
— Ertzak bereizita egotea.

Zauriak ondo garbitzea da garrantzitsuena infekziorik egon ez dadin. Profilaxi antitetanikoa emango da, sei hilabete eta urtebete arteko epean, hiru dositan.

Odoljarioa handia bada, odoljarioei buruzko kapituluan esandakoa egingo dugu: biktima etzan, odoljarioa eten, zauria estali, immobilizatu eta ebakuatu.

Biktima zurbil badago eta izerdi hotza, pultsu ahula eta azkarra eta arnasketa asaldatua eta azalekoa baditu, shock-egoeran sartuko dela pentsatu behar dugu. Horregatik, etzan egingo dugu, eta zangoak jasoko dizkiogu.

Gerta daiteke gorputz arrotzek tapoi lanak egitea odoljarioen aurrean. Horregatik, ez ditugu kenduko.

## 11.2. Zer egin zauri bereziak daudenean

Begietan:

— Ez ukitu.
— Ez manipulatu begiak.
— Estali bi begiak, mugimendu konjugatuak saihesteko.

Toraxean:

— Ez atera iltzatuta dauden objektuak.
— Zauria itxiko dugu, aposituak eta bendajea erabiliz.
— Zauritua ebakuatuko dugu, zauritutako alderantz etzanda.

Abdomenean:

— Ez zirikatu zauria.
— Ez atera gorputz arrotzak.
— Erraiak kanpoan badaude, ez sartu abdomenean.
— Ez eman edaten.
— Estali zauria, eta ebakuatu biktima, erdi eserita eta alboranzko segurtasun-posizioan, zangoak flexionatuta dituela.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 14. gaia

- ✓ Gobernu irekia.
- ✓ Kontzeptua eta printzipio informatzaileak.
- ✓ Informazio publikorako irispidea eta gobernu ona.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 14. gaiaren aurkibidea

1. **Gobernu irekiaren kontzeptuak**

   Balio publikoa sortzea
   Berrikuntza publikoa
   Gobernu irekiaren kontzeptuak

2. **Printzipio informatzaileak**

3. **Gardentasuna eta informazio publikorako irispidea**

   Gardentasuna edo publizitate aktiboa
   Datu publikoak irekitzea eta berrerabiltzea. Datu irekien atariak (Open Data)
   Informazio publikorako irispidea
   Datu pertsonalen babesa
   Gardentasuna bermatzeko organoak

4. **Herritarren parte-hartzea**

   Herritarren parte-hartzea
   Parte-hartzearen dimentsioak
   Efikazia prozesu partizipatiboetan: sustapen-neurriak eta -tresnak
   Parte-hartzea antolatzea

5. **Integritate-sistemak**

6. **Kalitatea eta efikazia administrazio publikoan**

7. **Gobernu irekirako nazioarteko erakundeak**

## 1. GOBERNU IREKIAREN KONTZEPTUAK

### Balio publikoa sortzea

Kudeaketa publikoa ekintzen multzo bat da: administrazioek eta horien sektore publikoak ekintza horien bidez lortzen dituzte beren xedeak, helburuak eta jomugak, zeinak zehaztuta baitaude botere betearazleak ezarritako politika publikoetan. Politika publiko horiek herritarren eskaerei lotuta daude, teorian.

Kudeaketa publikoak bilakaera izan du, ekonomiak eta gizarteak bezala: hasierako eredua burokratikoa zen, eta eredu horren arabera, kudeatzaile publikoek mandatuak betetzen zituzten (ondasunen eta zerbitzuen produkzioa), hori baino ez zen kudeaketa publikoa; gero, sektore pribatuak egiten duen bezala, beste kudeaketa-eredu bat hartu zen, emaitzen araberako kudeaketa, eta eredu horretan, gizartearen eta gobernuaren arteko harreman eta lotura formala sartu zen, balio publikoa sortzeko.

Balio publikoa sortzearen kontzeptua Harvardeko Unibertsitateko irakasle Mark Moorek garatu zuen, besteak beste. 1995etik aurrera egindako zenbait argitalpenen bidez, adierazi zuen balio publikoa sortzea dela herritarrentzat ahalik eta balio handiena sortzea, erakundean dauden baliabide finantzario, humano, fisiko eta teknologikoak baliatuta eta gerentzia-irudimenean oinarrituta, mandatuetan ezarritako helburuak betetzeko, ahalik eta efikazia eta efizientzia handienarekin. Balio publikoa sortu ahal izateko, arlo publikoko zuzendariek eta kudeatzaileek galdera hauei erantzun behar dizkiete:

— Zertarako balio du zerbitzu publiko honek?
— Kontuak eman, nori?
— Nola jakin arrakasta izan dugun?

Balio publikoa sortzen da gobernuek badakitenean herritarrek zer jomuga dituzten eta zehazten denean gizartearentzat zer onura sortu behar diren, gizarteak eman dizkien ahaletan eta baliabideetan oinarrituta. Gobernu horien legitimitatea, beraz, honako hauen mende dago: balio edo ondasun publikoa ondo edo txarto sortu den, gizartearen jomugak nola hauteman diren, kontuak ematea nola egin den gizartearen aurrean, jomugak nola bete diren.

### Berrikuntza publikoa

Aro berri honetan, herrialde bateko demokrazia sendoa izan dadin, beharrezkoa da gobernuen jardunak eta herritarren benetako beharrak bat etortzea, eta, hortaz, akatsak zuzentzea eta politika publiko efizienteak aplikatzea. Horretarako, berrikuntza behar da; hau da, prozesuak, produktuak, zerbitzuak eta metodoak berritu behar dira. Horrela sortu zen gobernu irekiaren kontzeptua, kudeaketa publikoan berrikuntza txertatzearekin batera.

### Gobernu irekiaren kontzeptuak

Gobernu irekiaren kontzeptua 1970. urtearen amaieran sortu zen, Ingalaterran. Helburu nagusia gobernuaren irekitasuna eta herritarren parte-hartzea erreklamatzea zen, ordura arte zegoen sekretismoa alboratuta. Bi hamarkada geroago ere, *open government* terminoa erabiltzen zen, adiera honekin: informaziorako irispide librea izatea, datuak babestea eta Gobernuak zer jarduera aurreikusi egingo dituen edo egiten ari den jakitea, eta, horrela, herritarrei iritzia emateko aukera ematea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

2009ko urtarrilaren 21ean, Barack Obamak, Estatu Batuetako presidente zela, Gardentasunari eta Gobernu Irekiari buruzko Memoranduma promulgatu zuen. Memorandum horretan, goi-kargudunei agindu zien erakundeak antola zitzatela, gardenak, partizipatiboak eta kolaboratiboak izateko.

2011. urtean, Gobernu Irekirako Nazioarteko Aliantza (OGP) sortu zen. Aliantza horretan, 8 herrialde fundatzailek —gaur egun 70 baino gehiago dira— konpromisoa hartu zuten honako hauek betetzeko: Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsaleko printzipioak, Ustelkeriaren aurkako Nazio Batuen Konbentzioa eta giza eskubideei eta gobernu onari lotutako beste tresna nazioarteko batzuk. Horiek, honako honetan zehazten dira: gobernu-jarduerei buruzko informazio gehiago izatea eskuragarri; herritarren parte-hartzea babestea; gure gobernu guztietan integritate profesionaleko estandar gorenak aplikatzea eta teknologia berrietarako irispidea areagotzea, irekitasunari eta kontuak emateari begira. Helburu du gobernu irekiaren mundu-kultura bat sustatzen lan egitea, herritarrak ahalduntzeko, herritarrei emaitzak emateko, eta XXI. mendean gobernu irekiaren eta partizipatiboaren idealak aurrera emateko.

Lankidetza eta Garapen Ekonomikorako Erakundeak (OCDE) honela definitzen du gobernu irekia, Gobernu Irekiari buruz Kontseiluak 2017an emandako Gomendioan: gobernantza-kultura bat da, gardentasunaren, integritatearen, kontuak ematearen eta alde interesdunen parte-hartzearen printzipioak sustatzen dituena, demokrazia eta hazkunde inklusiboa babeste aldera (informazio gehiago: OCDEren Kontseiluaren Gomendioa, Gobernu Irekiari buruzkoa).

Badira beste termino batzuk gobernu irekiaren antzekoak: gobernu ona eta administrazio ona; batzuetan baliokide gisa erabiltzen dira, eta, beste batzuetan, ñabardura batzuekin.

Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutunean, 41. artikuluan, **administrazio ona izateko eskubidea** jasotzen da, eta horren arabera, pertsona orok du eskubidea bere kontuak inpartzialtasunez, ekitatez eta zentzuzko epe baten barruan azter ditzaten; entzun diezaioten, kalte egin diezaiokeen edozein neurri indibidual bere kontra hartu baino lehen; administrazioak bere erabakien arrazoiak emateko betebeharra du...

Baina administrazio ona eskubidea izateaz gainera, administrazio-jardunaren printzipio orokor bat ere bada. Herritarrek Administrazioaren jardunean eredu edo estandar jakin batzuk eskatzeko eskubidea dute. Eta Administrazioa behartuta dago egunerokoan interes orokorraren alde jardutera, horrek izan behar baitu demokrazia ororen bereizgarri. Administrazio on baten bereizgarria da pertsonak erdigunean jartzea, errealitatearen ezagutza sakonean oinarritzea, gizartearekiko adostasuna eta elkarrizketa sustatzea, gehiengoa duten taldeen eta gutxiengoan dauden taldeen interesen artean oreka bilatzea, eta administrazioko arduradunek jokabide etikoa izatea, interes publikoa beti aurrean jarrita.

**Gobernu onaren** kontzeptua, askotan, administrazio onaren edo gobernu irekiaren kontzeptuaren baliokide gisa erabiltzen da, baina arau askotan, hala nola oinarrizko legedian (informazio gehiago: 19/2013 Legea, abenduaren 9koa, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzkoa), kargu publikodunen jokabidera mugatzen da soilik, printzipio orokor eta jardute-printzipio batzuk oinarri hartuta, zeinak honelako jokaerei lotuta baitaude: gardentasuna, inpartzialtasuna, prestasuna, erantzukizuna, dedikazioa, bateragarriak ez diren jardueretan ez inplikatzea, ez onartzea abantaila-egoeraren batean eskainitako zerbitzurik edo mesederik baldin eta horrek baldintzatu egin baditzake beren funtzioak betetzeko orduan…. Enplegatu publikoen eta kargudunen jokabidearen eta etikaren alderdi

horri **integritate** esaten zaio, eta gai honen beste kapitulu batean jasotzen da (**Integritate-sistemak).**

**Administrazio elektronikoaren** edo administrazio digitalaren edo 2.0 administrazioaren edo e-administrazioaren kontzeptua oso lotuta dago, halaber, gobernu irekiari; izan ere, administrazio publikoekin bide elektronikoen bidez harremanak izateko aukera ematen die herritarrei eta enpresei, hainbat baliabideren bitartez.

Administrazioarekin bide elektroniko horien bidez harremanak izateko aukerari esker, gardentasun eta kontrol handiagoa dago edozein prozedura edo erabaki publikoren tramitazioegoerari dagokionez; Administrazioaren zerbitzuaren kalitatea nabarmen hobetzen lagundu dezake (eguneko 24 orduetan erabilgarri egotea; irispidea erraza izatea, bulegoetara joan beharrik gabe; tramiteak sinplifikatzea, dokumenturik aurkeztu behar ez delako, beste tramite batzuengatik jada administrazioaren esku dagoelako, edo beste administrazio batzuekiko tramiteak sinplifikatzea, administrazioen arteko elkarreragingarritasuna dela-eta), eta, gainera, plataforma espezifikoen bitartez, herritarrei aukera ematen zaie iritzia emateko, proposatzeko edo administrazioarekin interaktuatzeko, zerbitzu edo politika publikoen gainean.

## 2. PRINTZIPIO INFORMATZAILEAK

Gobernu irekiaren kontzeptu horietan guztietan eta termino baliokideetan —hala nola administrazio ona, gobernu ona— edo horri lotutako terminoetan —administrazio elektronikoa edo integritate-sistemak—, oinarrizko printzipio berak daude abiapuntuan, eta printzipio horiek gobernantza-ereduen azpian daude, horien funtsezko zutabe baitira:

— ***Gardentasuna, informazio publikorako irispidea eta kontuak ematea.*** Gobernu-gardentasunak esan nahi du organismo publikoen jarduerei buruzko informazioa sortu egin behar dela eta herritarren eskura jarri behar dela, salbuespen mugatu batzuekin, behar den moduan eta datu irekien formatuetan, berrerabilerarako mugarik gabe. Hor sartzen da informazioa zabaltzea herritarren eskaerei erantzunez (informazio publikorako irispide-eskubidea) eta modu proaktiboan (publizitate aktiboa), hau da, erakunde publikoen ekimenez. Gainera, administrazioarekin harremanak dituzten entitate pribatuei buruzko informazio giltzarria (hornitzaileena, diruz lagundutako entitateena, hitzartutakoena...) erabilgarri egon behar da, bai zuzenean, bai organismo publikoen bitartez.

— ***Herritarren parte-hartzea eta elkarlana***. Gobernantza efikaz batek eskatzen du kudeaketa-prozesu horizontalagoak ezartzea, beste erakunde batzuekin taldean lan egitea eta erabaki publikoen prozesuan herritarrak sartzea eta inplikatzea (gizarte-eragile garrantzitsuak ere bai). Botere publikoek gizartearen ordezkari izatearen legitimazioa dute, baina mekanismo iraunkorrak ezarri behar dituzte herritarrekin elkarrizketan aritzeko, negoziatzeko eta adosteko, herritarrei zuzenean eragiten dieten erabakien gainean.

Herritarren parte-hartzea gobernantza berri honen osagai nagusietako bat da; izan ere,

- Gobernuei eta erakundeei legitimitatea ematen die, eta, horrela, erakundeon lana efikaza izaten eta erakundeok sendotzen laguntzen du.
- Politika publikoei legitimitate handiagoa ematen die.
- Gizartearen pluraltasuna ordezkatzen du.
- Interes sozialak agenda publikoan sartzea bultzatzen du.
- Herritarrek erabaki-prozesuetan eta bizitza publikoaren antolamenduan parte hartzea ahalbidetzen du.

ISBN: 978-84-7777-732-8

- Gizarte zibila sendotzen laguntzen du.
- Eta, azken batean, emaitzak eta inpaktuak hobetzen ditu, eta balio publikoa, komunitatea eta herritartasuna sortzen du eta demokrazia areagotzen.

— ***Integritatea***. Etika publikoaren eta gobernu onaren sistema integral batek berekin dakar sistema hori sustatzen duten erakundeek konpromisoa hartzea alderdi bi hauek aplikatzeko: batetik, beren kargudunen eta enplegatu publikoen (edo antzekoen) kode etikoak eta jokabide-kodeak eta, bestetik, ekintza-sare bat —bai ekintza administratiboak, parte-hartzekoak eta prestakuntzakoak, bai analitikoak eta ebaluatzaileak—; izan ere, horrela lagunduko da erakundeekiko eta sistema demokratikoarekiko konfiantza publikoa sendotzen. Horretarako, hiru oinarrizko printzipio izango dira abiapuntu:

- Sektore publikoko administrazioen eta antolakundeen jardueraren funtsezko helburua interes orokorra da, ongizate komuna, eta, horregatik, zaindu eta sustatu egin behar da, hondatu, kaltetu edo andeatu ez dadin.
- Errespetuaren printzipioak esan nahi du Administrazioarekin harremana duten pertsona guztiak —hornitzaileak, lizitatzaileak, zerbitzu-emaileak edo lankideak eta, bereziki, herritarrak eta herritarren elkarteak— duintasunez hartu behar direla, hau da, kontzientzia (iritzia, irizpideak, uste sendoak), askatasunak eta eskubideak dituzten subjektu bezala.
- Efikazia eta emaitza onak. Printzipio orokor horrek ekintza publikoaren emaitzen efikaziari eta efizientziari erantzuten die, baina baita funtzio publikoaren beraren antolamenduari ere, aurreko bi printzipioen arabera (interes orokorra eta errespetua). Hori guztia kalitatea eta bikaintasun profesionala lortu nahian.

— ***Kudeaketa publikoaren kalitatea eta efikazia.*** Kultura eraldatzaile bat da, eta administrazio publikoa bultzatzen du etengabe hobetzera, herritarren beharrak eta itxaropenak betetzeko, justiziaz, ekitatez, objektibotasunez eta baliabide publikoak efizientziaz baliatuz. Gaur egun, erabat lotuta dago bitarteko elektronikoak erabiltzeari, administrazioen arteko harremanetarako, administrazioen arteko zerbitzuetarako eta herritarrekiko interakziorako.

## 3. GARDENTASUNA ETA INFORMAZIO PUBLIKORAKO IRISPIDEA

### Gardentasuna edo publizitate aktiboa

Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legeak informazioa argitaratzeko betebeharrak (publizitate aktiboa) oinarrizko izaeraz arautzen ditu administrazio publiko guztientzat, erakunde autonomoentzat, estatu-agentzientzat, enpresa-erakunde publikoentzat eta zuzenbide publikoko erakunde guztientzat, betiere sektore edo jarduera jakin baten gaineko erregulazio- edo kontrol-funtzioak esleituta badituzte, eta izaera juridiko propioa duten zuzenbide publikoko erakundeentzat, direla edozein administrazio publikori lotutakoak edo haien mendekoak, barne direla unibertsitate publikoak (informazio gehiago: 19/2013 Legea, abenduaren 9koa, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzkoa).

Administrazio-zuzenbideari lotutako jarduerei dagokienez, legea honako hauei ere aplikatzen zaie: zuzenbide publikoko korporazioak, Errege Etxea, Diputatuen Kongresua, Senatua, Konstituzio Auzitegia eta Botere Judizialaren Kontseilu Nagusia, eta Espainiako Bankua, Estatu Kontseilua, Herriaren Defendatzailea, Kontuen Auzitegia, Ekonomia eta Gizarte Kontseilua eta autonomia-erkidegoetako pareko erakundeak.

Orobat aplikatzen zaie aipatu erakundeek kapital sozialean % 50 edo gehiagoko zuzeneko nahiz zeharkako partizipazioa duten merkataritza-sozietateei, sektore publikoko fundazioei eta administrazioekin, organismoekin eta aipatu erakundeekin osatutako elkarteei.

Alderdi politikoei, erakunde sindikalei eta enpresa-erakundeei ere aplikatzen zaie, eta kopuru jakin bateko laguntza edo diru-laguntzak jasotzen dituzten entitate pribatu guztiei ere bai.

Azkenik, zerbitzu publikoak ematen dituzten edo administrazioko ahalaz baliatzen diren pertsona fisiko edo juridikoak ere behartuta daude lotuta dauden administrazioari lege horretan ezarritako betebeharrak betetzeko behar duen informazio guztia ematera, administrazio horrek aldez aurretik eskatuta. Betebehar hori sektore publikoko kontratuen esleipendunei ere aplikatuko zaie.

Informazioa aldizka eta eguneratuta argitaratu behar da, baldin eta informazio horren berri izatea garrantzitsua bada erakunde horien jardunaren gardentasuna bermatzeko, jarduera publikoaren funtzionamenduari eta kontrolari dagokienez; informazio hau, esate baterako: betetzen dituzten funtzioak, aplikatzen zaien araudia, antolamendu-egitura, plangintza-tresnak eta betetze-mailaren ebaluazioa; garrantzi juridikoa duen informazioa, hala nola tramitazioan dauden aurreproiektuak eta arau-proiektuak, horien memoria eta txostenekin batera; ekonomiaren, aurrekontuaren eta estatistikaren arloan garrantzia duen informazioa, hala nola kontratuak, hitzarmenak, dirulaguntzak, kargudunen ordainsariak edo aurrekontuak eta auditoretza txostenak eta kontuak; edo datu pertsonalen tratamendurako jardueren erregistroa.

Autonomia-erkidego gehienek gardentasunari buruzko erregulazio autonomikoak dituzte, eta, horietan, publizitate aktiboaren betebehar handiagoak sartzen dituzte; esate baterako, honako hauek argitaratzeari buruzkoak: atxikitako kide anitzeko organoak, lanpostuen zerrendak, langileen ordezkaritza-organoen identifikazioa eta liberatu sindikalen kopurua, agenda instituzionala, egindako prozesu partizipatiboen emaitzak, haien jabetzako ondasunen zerrenda, lurraldearen antolamendu, hirigintza, ingurumen eta etxebizitzaren arloko informazioa, ...

Euskal Autonomia Erkidegoak oraindik ez dauka gardentasunari buruzko araudi autonomikorik, eta, horregatik, oinarrizko araudia baino ezin zaio aplikatu.

EAEko udalak bi arauri lotuta daude: gardentasunari buruzko oinarrizko araudia eta Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legea, zeinak gardentasunari buruzko erregulazioa baitu.

EAEko hiru foru aldundiek ere gardentasunari buruzko araudi propioa dute.

Argitaratutako informazioak, oro har, **printzipio** hauek bete behar ditu:

— Zehaztasuna: informazioak zehatza izan behar du.
— Osotasuna: informazio guztia argitaratzera jo behar da, argitaratu behar den edukiari eta, daukan garrantziaren arabera, esplizitatu nahi den edukiari buruzko guztia.
— Gaurkotasuna: informazioa gertatzen den unekoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Testuingurua: informazioaren testuingurua ere eman behar da, zentzuzko ulermena ahalbidetzeko.
— Garrantzia: egitateak eta egoerak zuzen ulertzea ahalbidetuko du. Gehiegizko informazioak desorientatu eta desinformatu egiten du.
— Desagregazioa: beste analisi batzuk egiten uzteko.
— Estandarizazioa eta irekitasuna: berrerabiltzen uzteko.

Bereziki interesgarria da **kontuak ematea** kontzeptua hemen aipatzea: *Accountability* termino ingelesetik dator, eta islatzen du zer filosofia dagoen antolakunde batek eragile ugariri eragiten dieten erabaki politikoak hartzearen inguruan erantzukizuna aitortzearen eta hartzearen atzean eta gardena izatearen atzean. Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legearen hitzaurrean adierazten denez, «Arduradun publikoen jarduna aztertzen denean, herritarrek jakiten dutenean nola hartzen diren eragiten dieten erabakiak, nola erabiltzen diren funts publikoak edo zein irizpideren arabera jarduten duten gure erakundeak, orduan soilik esan dezakegu hasi dela botere publikoek gizarte kritiko eta zorrotzari, botere publikoetan parte hartzeko aukera eskatzen duen gizarteari, erantzuteko prozesua». Kontuak emateko, bereziki garrantzitsuak dira agintaldi-planak, legegintzaldiaren hasieran lurralde-maila desberdinetako gobernuek legegintzaldi horretako jarduera-konpromiso gisa prestatzen dituztenak. Horiek erraz ulertzeko moduan argitaratuz gero, herritarrek aukera izango lukete planifikatutako jardueren betetzeari segimendua egiteko, gertatutakoaren berri informatuak izateko eskubidea baliatzeko eta gobernatzaileen kudeaketa on edo txarrari buruz iritzia emateko. Nahiz eta ez den nahitaezko publizitatekoa, administrazio asko hasia da mota horretako argitalpenak egiten («kontuak ematea, agintaldi-planen bidez»).

Nahitaezko publizitateko informazioa (publizitate aktiboa) **Gardentasunaren Atari** deiturikoetan aurkeztu eta egituratu ohi da, herritarrak informazio hori errazago eskuratu dezaten. Telekomunikazio-sareen bidez eskuragarri dauden helbide elektronikoak dira, eta horien titulartasuna, kudeaketa eta administrazioa kasuan kasuko administrazioari dagokio. Horien helburua da administrazioaren funtzionamenduari buruzko informazioak eta zerbitzuak herritarren eskura jartzea; oro har, nahitaezko publizitate aktiboko informazioa edo informazio garrantzitsua jasotzen dute, gardentasunerako nazioarteko erakundeek eskatuta. Erakunde horiek gobernuen gardentasun-mailak ebaluatzen dituzte eta rankingak ezartzen, lortutako puntuazioaren arabera.

— Datu irekien ataria
— Informazio publikorako irispide-eskubidea baliatzeko zerbitzua
— Herritarren parte-hartzerako zerbitzuak

## Datu publikoak irekitzea eta berrerabiltzea. Datu irekien atariak (Open Data)

Datu irekien kontzeptua (*open data* ingelesez) filosofia eta praktika bat da, eta lortu nahi du datu-mota jakin batzuk libreki eskuragarri egotea jende guztiarentzat, egile-eskubideen, patente-eskubideen edo beste kontrol-mekanismo batzuen mugarik gabe (Iturria: Wikipedia).

Open Data administrazio publikoen datuei buruzkoa da, bereziki; izan ere, diru publikoz lortzen eta kudeatzen dira datuak, eta, hortaz, eskuragarri egon behar lukete enpresek eta, oro har, herritarrek baliatzeko.

Datu publiko irekiak argitaratzeak zenbait **helburu** ditu:

— Balioa eta aberastasuna sortzea: datuetatik etorritako produktuak lortzen dituzte enpresek, infobitartekariek eta, oro har, herritarrek.
— Gardentasuna administrazio publikoan: aukera ematen du erakutsitako datuak berrerabiltzeko, kudeaketa publikoa aztertzeari eta ebaluatzeari begira.
— Administrazioen arteko elkarreragingarritasuna: erraztu egiten du administrazio publiko desberdinen datuak erabiltzen dituzten herritarrentzako zerbitzuak sortzea.
— Administrazioaren informazioaren barne antolamendua: dokumentazioa efizientea izatea eta datuak estandar komunen arabera sailkatzea sustatzen du.

Euskal Autonomia Erkidegoak **Open Data Euskadi** dauka. Gaur egun, Eusko Jaurlaritzaren datu irekiak ditu, eta Espainiako Gobernuaren datu irekien atariko, Europar Batasuneko eta Euskadiko beste foru- edo toki-administrazioetako datuak batzen ditu —datuok berrerabiltzen dituen komunitateari emateko—, kontuan hartu gabe zein administrazio den datu horien erantzule. Gainera, datu irekien lehiaketak eta ekitaldiak antolatzen ditu, horien berrerabilera sustatzeko.

Sektore publikoko informazioa **berrerabiltzeari buruzko zenbait arau** daude —Europakoak, Estatukoak eta Autonomiakoak—, administrazio publikoek datuak formatu irekietan argitaratzeari eta horiek herritarrek berrerabiltzeari buruzko alderdiak arautzen dituztenak. Aipatzekoak dira 2003/98/CE Direktiba, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2003ko azaroaren 17koa, sektore publikoko informazioa berrerabiltzeari buruzkoa, eta 37/2007 Legea, azaroaren 16koa, sektore publikoko informazioa berrerabiltzeari buruzkoa (gerora, aldaketak egiten dira bietan).

## Informazio publikorako irispidea

Espainian informazio publikora irispidea izateko eskubidea abenduaren 9ko 19/2013 Legearen III. kapituluan arautua dago, oinarrizko izaeraz (19/2013 Legea, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzkoa). «Pertsona orok du informazio publikorako irispiderako eskubidea, Espainiako Konstituzioaren 105.b) artikuluan xedatutako eta lege honetan garatutako baldintzetan. Halaber, autonomia-erkidegoko araudia aplikatu beharko da, betiere bakoitzaren eskumenen barruan».

Espainiako Konstituzioak 105 b) artikuluan zehazten duenez, Legeak arautuko du «herritarrak artxibo eta erregistro administratiboetara sartzea, salbu eta estatuaren segurtasun eta defentsari, delituen ikerketari eta pertsonen bizitza pribatuari dagokienez».

Oro har, oinarrizko araudian eta ondoko garapen autonomikoetan, ezarrita dago herritarren **eskubidea** dela:

— Informazio publikora —alegia, administrazioak berak prestatu duena eta berak bere jardunaren edo funtzioak egikaritzearen ondorioz lortu duena— irispidea izatea, bai publizitate aktiboaren bidez, bai hala eskatuta, arrazoirik eman beharrik gabe nahiz interes legitimorik izan gabe, ezertan eragotzi gabe Estatuko oinarrizko legedian edo eskualdeedo toki-legean jasotako mugak.
— Eskatutako informazioa aukeratutako moduan edo formatuan lortzea.
— Informaziorako irispidea doakoa izatea. Hala ere, kopiak emateak edo informazioa jatorrizkotik beste formatu batera eramateak ordaindu beharra ekar dezake, Tasa eta Prezio Publikoei buruzko apirilaren 13ko 8/1989 Legean ezarritako eran edo, hala badagokio, aplikatzekoa den tokiko araudian edo autonomikoan ezarritako eran.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Jakitea informaziora iristeko eskabideak zergatik ez diren onartu edo zergatik ukatu diren, zergatik baimendu den zati baterako irispidea edo zergatik baimendu den eskatutako modalitatearen bidez barik beste modu batez irispidea izatea. Informaziorako irispideari mugak aplikatzeko, muga zergatik jarri den justifikatu behar da, eta muga hori proportzionatua izan behar da babes-helburuarekiko eta xedearekiko. Halaber, irispidea mugatzeak kasu zehatzaren inguruabarrei erantzun behar die; bereziki, datuak eskuratzea justifikatzen duen goragoko interes publiko edo pribatu bat izateari.
— Lortutako informazioa erabiltzea, aurrez baimena izan beharrik gabe eta muga bakarrak legeetan ezarritakoak direla.

Informazio publikorako irispidea duten pertsonen **betebeharra da**:

— Irispiderako eskubidea baliatzea fede onaren printzipioa eta eskubide-abusua galarazteko printzipioa betez, beren eskaerak ahalik eta ondoen zehaztuta.
— Informazio publikora irispidea izatea zerbitzu publikoen funtzionamendu normalari eragin gabe, dagokion ebazpenean ezartzen diren irispiderako baldintza eta betekizun materialak betez, artxibo zehatz batean edo bulego publiko batean aurrez aurre egin behar denean.
— Eskuratutako informazioa berrerabiltzeari buruz oinarrizko araudian eta lege autonomikoan ezarritako betebeharrak errespetatzea.

**Informazio publikora irispidea izateko eskubidearen mugak**, irispidea justifikatzen duen interes publikoa edo pribatua aldez aurretik aztertuta, honako hauek babesteari lotuta daude:

— Segurtasun nazionala.
— Defentsa.
— Kanpo-harremanak.
— Segurtasun publikoa.
— Zigor-, administrazio- eta diziplina-arloko ez-zilegien prebentzioa, ikerketa eta zehapena.
— Prozesu judizialetako alderdien berdintasuna eta benetako tutoretza judiziala.
— Zaintzako, ikuskapeneko eta kontroleko funtzio administratiboak.
— Interes ekonomiko eta komertzialak.
— Ekonomia- eta diru-politika.
— Sekretu profesionala eta jabetza intelektual eta industriala.
— Konfidentzialtasuna edo sekretua bermatzea, erabakiak hartzeko prozesuetan.
— Ingurumenaren babesa.

Modu murriztailean aplikatzen dira, eta kasuz kasu; hau da, aldeko printzipio orokorrarekiko salbuespenak dira, eta arrazoi bakarra dago informazioa ukatzeko: informazio hori eskuratzeak ondasun babesturen bati benetako kaltea eragitea.

### Datu pertsonalen babesa

Bai publizitate aktiboa bai informazio publikora irispidea izateko eskubidea mugatuta daude **datu pertsonalak babesteko eskubidea** dela-eta. Datu pertsonak babesteari buruzko abenduaren 5eko 3/2018 Lege Organikoak eta Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legeak honako hau ezartzen dute:

> «1. Eskatutako informazioak ideologia, sindikatu-afiliazio, erlijio edo sinesmenen berri ematen duten datu pertsonalak baditu, informazio hori eskuratzea baimendu ahalko da ukitutako pertsonaren berariazko baimen idatzia izanez gero, salbu eta pertsona horrek nabarmen eman baditu aditzera datuok beroiek eskuratzea eskatu baino lehen.
>
> Informazioak arrazari, osasunari edo bizimodu sexualari buruzko datu pertsonalak baditu, edo datu genetiko edo biometrikoak, edo arau-hausleari ohartarazpen publikorik ez dakarkioten arau-hauste penal edo administratiboei buruzko datuak baditu, informazio hori eskuratzeko nahitaezkoa izango da ukituaren berariazko adostasuna edukitzea edo legemailako arauren baten babesa izatea.»

Baldin eta datu pertsonalak ez badira horrelakoak —alegia, bereziki babestutakoak—, **arrazoituta neurtu beharko da zerk duen pisu handiagoa: informazioa ezagutaraztearen interes publikoak ala informazio publikoan agertzen diren datu pertsonalen jabe diren ukituen eskubideak**, eta, bereziki, datu pertsonalak babestuak izateko duten oinarrizko eskubideak.

Datu Pertsonalak Babesteari buruzko Erregelamendu Orokorraren 30. artikuluan ezartzen denez, datuen tratamenduaren arduradunek eta tratamenduaren eragileek euren ardurapean egindako **Tratamendu Jardueren Erregistro** bat sortzeko eta mantentzeko betebeharra dute —Datu Pertsonalak Babesteari buruzko Erregelamendu Orokorra (DPBE), 2016/679 (EB), Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2016ko apirilaren 27koa—.

Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorraren arabera, tratamendutzat jotzen da datu pertsonalen gainean edo datu pertsonalen multzoen gainean egiten den edozein eragiketa eta eragiketa-multzo, prozedura automatizatuak erabilita zein erabili gabe, hala nola datuak biltzea, erregistratzea, antolatzea, egituratzea, kontserbatzea, egokitzea edo aldatzea, ateratzea, kontsultatzea, erabiltzea, komunikatzea (transmisioz, hedapenez edo irispidea gaitzeko beste edozein moduz), datuak erkatzea edo interkonektatzea, mugatzea, ezabatzea edo suntsitzea.

Erregistro horren helburua erantzukizun proaktiboaren printzipioan oinarritzen da, zeina DPBEren oinarrizko printzipioetako bat baita. Praktikan, eskatzen du erakundeek azter ditzatela zer datu pertsonal tratatzen dituzten, zertarako tratatzen dituzten eta zer nolako tratamendu-eragiketak egiten dituzten; tresna horri esker, antolakundeak datuak tratatzeko egiten dituen jarduera guztien ikuspegi orokorra lortzen da.

Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legeari lotuta dauden subjektuak **behartuta daude Tratamendu Jardueren Erregistroa argitaratzera (publizitate aktiboa)**.

Gardentasuna bermatzeko organoak

Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2003 Legean, informaziorako irispidea ukatzea nola aurkaratu arautzen da. Araubide horretan, auzitegietan administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzeko ahala ez ezik, **Gardentasunerako eta Gobernu Onerako Kontseilua**ren aurrean edo autonomia-erkidegoek zehaztutako organo autonomikoaren aurrean erreklamazioa jartzeko aukera ere jasotzen da.

Administrazio prozedura erkidean aurreikusten diren administrazio-errekurtsoen ordezkotzat jotzen da erreklamazio hori. Hilabeteko epean aurkez daiteke, irispidea ukatzen den egunetik hasita, edo eperik gabe, baldin eta administrazio-isiltasunaren bidez ukatzen bada. Ebaz-

ISBN: 978-84-7777-732-8

pena emateko eta jakinarazteko epea hiru hilabetekoa izango da gehienez; epe hori amaitzen denean, ezetsitzat joko da erreklamazioa.

Autonomia-erkidegoek beren berme-organoa era dezakete, zeinak autonomiaz eta independentzia osoz jardun behar baitu bere helburuak betetzen. Bestela, hitzarmena sina dezakete Gardentasun eta Gobernu Onaren Kontseiluarekin, eskumena eman diezaion aurkezten diren erreklamazioak ebazteko; hain zuzen ere, autonomia-erkidegoetako administrazioek eta horien sektore publikoek eta haren lurralde eremuko toki-erakundeek emandako ebazpenen aurkako erreklamazioak ebazteko.

Euskal Autonomia Erkidegoan, zeinak ez baitu gardentasunari buruzko legeria autonomikorik, hiru foru aldundiek gardentasuna bermatzeko organo propioa sortu dute (Araba - **Gardentasunaren Foru Kontseilua**; Bizkaia - **Erreklamazioen Batzordea**; Gipuzkoa - **Gardentasunaren arloko Erreklamazioen Batzordea**), bai eta Eusko Jaurlaritzak ere, administrazio autonomikoak eta toki-entitateek emandako ebazpenei buruzko erreklamazioetarako (**Informazio Publikorako Irispiderako Euskal Batzordea**).

Berme-organo gehienek, izendatuta dituzten funtzioen artean, informazio publikorako irispidea espresuki edo ustez ukatzearen aurka aurkeztutako erreklamazioak ebazteko funtzioa dute, eta horretaz gainera, beste bi hauek: batetik, gardentasuna sustatzeko neurriak bultzatzea, gomendio eta jarraibideen bidez, aholku emanez, eta prestakuntza- eta sentsibilizazio-jarduerak eginez (besteak beste); eta, bestetik, gardentasunari buruzko oinarrizko legea edo araudi autonomikoak beren lurralde-eremuan zenbateraino aplikatzen diren ebaluatzea.

## 4. HERRITARREN PARTE-HARTZEA

### Herritarren parte-hartzea

Herritarren parte-hartzetzat jotzen da pertsonek gai publikoetan aktiboki parte hartzeko duten gaitasuna.

Gure gizarteen izaera demokratikoan sakondu nahi bada, herritarrek zuzenean parte hartzeko moduak bultzatu behar dira, eta azkenaldi honetan premia hori agerian geratu da erakunde garrantzitsuenetan eta foro nazional eta nazioartekoetan; modu horiek, hain zuzen ere, gure funtsezko testu juridikoetan oinarritzen dira. Ildo horretatik, beharrezkoa da gogoan izatea Europar Batasuneko Giza Eskubideen Gutunean jasotako printzipioak, Europar Gobernantzaren Liburu Zurian jasotako hausnarketak (Europako Batzordearen liburua, 2001eko uztailaren 25ekoa) eta segida eman dioten lanak, bai eta Europako Kontseiluaren Ministro Batzordearen 2001eko abenduaren 6ko Gomendioa ere, tokiko bizitza publikoan herritarren parte-hartzeari buruzkoa.

### Parte-hartzearen dimentsioak

**Parte-hartzearen hiru dimentsio** bereiz daitezke, balio publikoa sortzen dutenak:

— **Parte-hartze politikoa**: politika publikoak diseinatu, planifikatu, monitorizatu eta ebaluatzeko xedez administrazioaren eta herritarren arteko interakziotik sortzen den parte-hartzea da. Administrazioaren eta gizarte zibilaren arteko elkarlana da, eta efikazia politikoa eta estrategikoa du ardatz: zer egin eta zertarako.

— Zerbitzu publikoak **diseinatzeko parte-hartzea**. Parte-hartze horren bidez, herritarrek duten ikuspegia eta esperientzia (zerbitzu publikoen erabiltzaile diren aldetik) txertatu nahi da prestazio horren diseinuan, berdefinizioan eta/edo hobekuntzan. Parte-hartzearen dimentsio honek gehiago begiratzen dio efizientziari eta operatibitateari: nola operatibizatu, nola egokitu eta, azken batean, nola hobetu zerbitzu publikoak emateko prozesua.
— **Parte-hartze kolaboratiboa**: alegia, balio publikoa sortzeko gizarte zibilean sortzen diren ekimenak eta kolaborazioak. Halaber, administrazioen eta herritarren erakundeen artean erantzukidetasun-guneak garatzea sustatzen dute, arlo publikoa kudeatzeko: elkarlanean nola jardun, batzeko.

Lurralde baten bizitza publikoan eta politikoan herritarrek parte hartzea sistema demokratikoa sendotzeko bidea da, eta, horretaz gainera, konpromiso kolektiboaren motorra ere bada, eta adimen kolektiboa guztion onurarako ondoen bideratzeko modua ere bai. Arlo publikoa erantzukizun partekatua izan dadin lortu nahi da. Gobernantza publikoko eredu berrien arabera, lortu nahi bada lurralde kohesionatu, integratzaile eta berritzaile bat, gai izango dena eraldatzeko, aniztasunetik aberastasuna sortzeko eta aurrerabide iraunkorrerako motorra izateko, bide bakarra dago: gure herritarrek benetan eta eraginkortasunez parte hartzea eta parte-hartze hori erraztuko duen kudeaketa politiko bat izatea.

Efikazia prozesu partizipatiboetan: sustapen-neurriak eta -tresnak

Parte-hartzea benetakoa eta eraginkorra izan dadin, **parte hartzeko prozesu efikazak** antolatu behar dira, gutxienez honako hauek jasoko dituztenak:

— Parte-hartzeko prozesua, bere ezaugarriak eta irismena eta hausnarketa eta eztabaida eragiteko beharrezko informazioa ezagutzera emateko faseak.
— Deliberazio- eta kontraste-faseak, ikuspegi eta interes-talde desberdinetatik.
— Proposamenak egiteko eta adostasunak bilatzeko faseak.
— Eta ateratako ondorio eta erabakiak gizarteari itzultzeko faseak.

Herritarrek **banaka nahiz kolektiboki** parte har dezakete, autonomia- eta toki-araudietan aurreikusten diren tresnei eta bideei jarraituz. Kolektiboki parte hartzen denean, elkarteek, antolakunde sozialek edo nortasun juridikoa duten taldeek parte hartzen dute, baina baita plataformek, herritarren foroek edo sareek ere, zeinak —egoera jakin baterako eta nortasun juridikorik gabe sortuta— interesdun gisa parte hartzeko inskribatzen baitira. Batzuek zein besteek, parte-hartzeari buruzko araudietan, **zenbait interesen ordezkari diren talde** edo **herritarren erakunde** izena hartzen dute.

Horien artean daude interes kolektiboak edo elkartekideen interesak defendatzeko eratzen dien taldeak; presio-taldeak (politikak edo arauak prestatzeko prozesuetan eta administrazio publikoak erabakiak hartzeko prozesuetan zuzenean edo zeharka eragiten dihardute), eta hausnarketa-taldeak, erakunde akademikoei eta ikerketakoei lotutakoak.

Parte hartzeko modu horiek inoiz ere ezin dituzte urritu kasuan kasu eskudun diren administrazio-, ordezkaritza- eta gobernu-organoei legez dagozkien erabaki-ahalmenak.

**Herritarren parte-hartzea sustatzeko tresna** ugari daude: inkestak, galdeketak, kontsulta-foroak, eztabaida- eta kontsulta-guneak, erreferendum ez diren kontsulta orokor edo sektorialak, kontsulta irekiak, herritarren panelak, herritarren epaimahaiak, deliberazio-prozesu partizipatiboak. Lortu nahi den helburuaren arabera, egokiago izango dira batzuk edo besteak edo batzuen arteko konbinazioa, ahalik eta malgutasun handienarekin.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Tresna horiek erabil daitezke aurrez aurre edo kasuan kasu egokienak diren komunikazio-teknologien bidez, Interneten dagoeneko daudenak baliatuta edo bestelako batzuk baliatuta (esaterako, telekomunikazio mugikorren gailuetarako garatutakoak).

Herritarren parte-hartzeari buruzko autonomia- edo toki-araudiek, esate baterako, honako hauetan **parte hartzeko eskubidea** arautzen dute:

— Politika publikoen eta zerbitzu publikoen kalitatea ebaluatzen.
— Arau-xedapen orokorrak prestatzen.
— Legegintzaldiko jarduera esanguratsuenak edo esku-hartze publikoko plan sektorialak planifikatzen.
— Beren eskubide eta interes legitimoei, kolektiboei, beren elkartekideek edo ordezkatzen dituztenek dituzten eskubideei eragiten dieten gaiei buruzko erregelamendu-ekimenak sustatzen.
— Aurrekontuak prestatzen.

Araudi batzuetan orobat jasotzen da herritarren jarduera partizipatiboetan administrazio publikoak kolaboratu dezala eskatzea, herritarren ekimenez.

Edonola ere, herritarrek parte hartzeko edozein prozesutan, **oinarrizko printzipio** hauek betetzen direla zaindu beharko da:

— Unibertsaltasuna: parte hartzeko eskubidea herritar guztiei aplikatzekoa izan behar da, kontuan hartuta dagoen lurralde-aniztasuna, soziala eta ekonomikoa.
— Gardentasuna: informazio publiko guztia izan behar da erraz eskuratzekoa, erraza eta ulergarria, eta herritarrek proaktiboki parte hartzera bideratua.
— Egiazkotasuna: informazio publikoak egiazkoa eta zehatza izan behar du, eta benetakotasuna, fidagarritasuna, osotasuna, erabilgarritasuna eta zaintza-katea egiaztatuta dauzkaten dokumentuak izan behar ditu iturri.
— Efikazia: bai administrazio publikoak bai herritarrak lankidetzan aritu beharko dira herritarren parte-hartzea erabilgarria eta bideragarria izateko, horrela lagunduko baita gai publikoak modu eraginkorragoan kudeatzen.
— Fede ona: leial jokatzea da, une bakoitzean gizarteak duen pertzepzioaren arabera; administrazio publikoaren eta herritarren jardunean ere bete beharko dira eskakizun horiek.
— Kontuak ematea, gertatutakoaren gainean eta azkenean hartutako erabaki politikoen gainean.

Autonomia- eta toki-araudiek, herritarren parte-hartzearen arloan, **sustapen-neurriak** ere jasotzen dituzte, herritarren ekimena sustatzeko parte-hartzeari, kultura partizipatiboaren sustapenari edo parte-hartzearen prestakuntzari lotutako jardueretan. Neurri horiek berekin ekarri ohi dute dirulaguntzak esleitzea, herritarrekiko interakziorako plataforma elektronikoak sortzea edo herritartasunari buruzko eskolak sustatzea.

**Herritarrekiko interakziorako plataformek** hainbat funtzionalitate jasotzen dituzte; esate baterako, herritarrek aukera izan dezaten

— edozein motatako proposamenak egiteko;
— proiektuak planteatzeko, aurrekontu partizipatiboetan sartzeko;
— eztabaidetan parte hartzeko, eztabaidatzeko gaiak proposatuz edo administrazioak proposatutako gaiei erantzunez;
— beste herritar batzuek proposatutakoa babesteko;

— araudi-proposamenak edo zerbitzuak edo politikak sortu nahiz erreformatzeko proposamenak bozkatzeko.

**Herritarrentzako eskola irekiak** ere garatzen ari dira leku askotan. Topaketarako eta ikaskuntzarako guneak dira, eta helburu dute sustatzea herritarrak gai publikoetan aktiboagoak izatea eta administrazioa kontuak ematera eta etengabeko hobekuntzara irekiago egotea.

Eskola horiek printzipio hauek dituzte oinarri:

— Kolaborazio publiko-pribatua: balio publikoa elkarlanean sortzeko gaitasunak ikasteko espazioa, non herritarrak eta kudeaketa publikoko teknikariak eta politikariak inplikatuko diren.
— Elkarlanerako, negoziaziorako eta akordiorako trebetasunak ikasteko metodoak esperimentatzea.
— Ikaskuntza eta gai publikoetan parte hartzeko motibazioa, abiapuntutzat hartuta aplikazio praktikoa, «eginez ikasi» eta esperientzia berritzaileen ezagutza.
— Deliberaziorako beharrezkoak diren gaitasunak eta jarrerak.
— Herritarrak kritikoki aktibatzea, balio publikoa sortzen elkarlanean aritzeko.
— Berrikuntza publikoarekiko konpromisoa, gobernu ona helburu: integritatea, gardentasuna, kontuak ematea eta kolaborazio eraikitzailea.
— Erakundeen arteko inplikazioa, jardunbide egokiak orokortzeko.

## Parte-hartzea antolatzea

Herritarrek parte har dezaten laguntzeko, modu asko daude antolatzeko: kide anitzeko organo partizipatiboak, eta, lehenago ere aipatu denez, herritarren erakundeak edo zenbait interesen ordezkari diren taldeak.

Alde batetik, **kontsultarako eta parte hartzeko organo tradizionalak** daude: erakunde publikoen ordezkariekin eta herritarren erakundeekin osatuta daude; kontseilu moduan eratzen dira formalki, kontsultarako eta parte-hartzeko funtzioak dituztela, eta lege-mailako arauen eta arau-xedapen orokorren bidez arautzen dira. Euskal Autonomia Erkidegoan, beste askoren artean, horrelakoak ditugu Elkarrizketa Zibilerako Mahaia, Boluntariotzaren Euskal Kontseilua, Gizarteratzeko Euskal Kontseilua, Euskadiko Turismo Mahaia eta udaletako gizarte-kontseilua; horietan hirugarren sektoreko entitateek parte hartzen dute, kontsumitzaileak defendatzeko entitateek, pazienteen komunitateek, auzokideen elkarteek...

Orain dela urte batzuetatik hona, kide anitzeko organo partizipatiboak sortu dira, herritarrek (banaka edo elkarte bidez) politika publikoetan erabakiak hartzeko prozesuetan iraunkorki parte hartzeko, atzean utzita prozedura batzuetan ezarritako entzunaldi- eta informazio publikoaren tramite klasikoak eta kasu batzuetarako (hala nola arau-xedapen orokorretarako) aurreikusten den aurretiazko kontsultaren tramite berriagoa. Hala ere, organo horien ugaritzea eta horien funtzionamenduaren eraginkortasunari buruzko zalantzak direla-eta, administrazio askok planteatzen dute organo horien ordez beste mekanismo batzuk jartzea, koordinaziorako azkarragoak eta errazagoak, eta horien funtzionamendua hobetzeko proposamenak egiten dituzte, helburu honekin:

— Kide anitzeko organo horien osaera doitzea.
— Batzordeei erabakimena ematea kasu jakin batzuetan.
— Bilerak hobeto prestatzen eta horiei segimendu hobea egiten zaiela bermatzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Parekoen arteko komunikazio iraunkor eta azkarra sustatzea; hori aldi baterako lantaldeak edo lotura-mekanismo formalizatuak osatuz gauzatu behar da, baina soilik beharrezkoa den neurrian.
— Batzorde eta komiteen indarraldia mugatzea, koordinazio-beharrizana benetakoa den kontuan hartuta.
— Eztabaidak eta erabakiak gardentasunez zabaltzea herritarrentzat, erabilgarrien dauden bitartekoak baliatuta.

Bestalde, **herritarren erakundeak edo zenbait interesen ordezkari diren taldeak** daude. Pertsonen taldeak dira, eta, finantzaketa publikoarekin nahiz gabe, eratzen dira bizitza politikoan parte hartzeko eta beren proposamenak administrazio publikoei helarazteko, dituzten beharrak edo baztertuta dauden kolektiboen beharrak asetzeko, edo kulturaren, kirolaren... arloko interesak sustatzeko. Entitate horiek honako hauek sustatzen dituzte:

— Baztertuta dauden kolektiboei laguntzea.
— Kontsumoa.
— Kanpo lankidetza.
— Kultura.
— Kirolak.
— Giza eskubideak.
— Hezkuntza.
— Euskara.
— Berdintasuna.
— Gazteria.
— Ingurumena.
— Osasuna.
— Auzoak edo herriak hobetzea eta abar.

Herritarren erakunde horiek nortasun juridikoarekin edo gabe era daitezke. Horrek laguntza publikoak eskuratzea baldintzatzen du, baina ez administrazio publikoek autokudeatutako edo sustatutako partaidetza-prozesuetan parte hartzea.

Herritarren erakundeak edo zenbait interesen ordezkari diren taldeak honela sailka daitezke:

— Entitate kolektiboak: pertsona juridikoak dira, irabazi-asmorik gabeak, edozein forma juridiko eta izaera dutela; interes kolektiboak edo bazkideen interesak (orokorrak nahiz sektorialak) defendatzea dute helburu, eta jarduerak lurralde jakin batean egiten dituzte.
— Interes-taldeak: erakundeak eta pertsonak dira, edozein estatutu juridiko dutela ere; zeregin profesionaltzat dute, besteak beste, zuzenean nahiz zeharka eragitea politikak edo xedapenak egiteko prozesuetan edo horien aplikazioan eta sektore publikoko erabaki-hartzeetan, eta jarduerak lurralde jakin batean egiten dituzte.
— Hausnarketa-taldeak: erakunde akademikoak eta ikerketa-erakundeak dira, jarduerak lurralde jakin batean egiten dituztenak.

Parte hartzeko aukerak malgutu eta zabaltzeko eta partaidetza-jarduera gardentzeko, herritarren parte-hartzeari buruzko autonomia- eta toki-araudiak **interes-taldeen edo zenbait interesen ordezkari diren taldeen erregistroak** arautzen ari dira; talde horiek pertsona fisikoekin edo juridiko pribatuekin eta nortasun juridikorik gabeko antolakundeekin osatzen dira, eta administrazioen politika politikoak prestatzen eta aplikatzen aktiboki parte hartzeko jar-

duerak (zuzenekoak zein zeharkakoak) egiten dituzte, politika horien norabidean eragiteko, interes propioak, hirugarren batzuenak edo orokorrak defendatzeari begira.

Erregistro bat egoteak sendotu egiten du gardentasuna, herritar guztiei aukera ematen baitie interes-taldeek administrazio baten aurrean egiten dutenari segimendua egiteko.

## 5. INTEGRITATE-SISTEMAK

Integritate-sistemak etika publikoaren eta gobernu onaren sistemak dira, eta hori sustatzen duten erakundeek konpromisoa hartzen dute alderdi bi hauek aplikatzeko: batetik, beren kargudunen eta enplegatu publikoen (edo antzekoen) jokabide-kodeak eta kode etikoak, eta, bestetik, ekintza-sare bat —bai ekintza administratiboak, parte-hartzekoak eta prestakuntzakoak, bai analitikoak eta ebaluatzaileak—, erakundeekiko eta sistema demokratikoarekiko konfiantza publikoa sendotzeko.

Integritate-sistema horietan sartzen diren lege, kode eta praktika guztiek balio eta jokabide-arau berberak dituzte, eta horiek 3 printzipio etiko orokorretan sar daitezke.

— Interes orokorra: Sektore publikoko administrazioen eta antolakundeen jardueraren funtsezko helburua interes orokorra da, ongizate komuna, eta, horregatik, zaindu eta sustatu egin behar da, hondatu, kaltetu edo andeatu ez dadin. Ondasun komuna da herritar guztiek daukatena (epe labur, ertain eta luzera), herritar guztien onurarako dena eta interes kontrajarrien artean oreka ekitatez lortzen laguntzen duena. Ondasun komuna bilatzeko bidean, garrantzitsua da mekanismo batzuk sustatzea, herritarrek —balioetan oinarrituta hezitako herritarrek, herritar ahaldunduek— parte har dezaten.

  Printzipio etiko orokor horrek beste printzipio batzuk zabaltzen ditu; esate baterako: erantzukizuna, integritatea, inpartzialtasuna eta objektibotasuna, zintzotasuna eta desinteres subjektiboa eta eredugarritasuna.

— Errespetua eta irekitasuna. Errespetuaren printzipioak esan nahi du Administrazioarekin harremana duten pertsona guztiak —hornitzaileak, lizitatzaileak, zerbitzu-emaileak edo lankideak eta, bereziki, herritarrak eta herritarren elkarteak— duintasunez hartu behar direla, hau da, kontzientzia (iritzia, irizpideak, uste sendoak), askatasunak eta eskubideak dituzten subjektu bezala.

  Printzipio hori herritarrak eta administrazio publikoa hurbildu beharrari dago lotuta; herritarrekin eta zerbitzu publikoaren zerbitzuen hartzaile direnekin harreman hurbilagoa lortu nahi da, adeitsuagoa, eta azken batean, gizatiarragoa; horri «administrazio adeitsua» deitu zaio.

— Efikazia eta emaitza onak. Administrazio publikoen jardueraren ondasun eta zerbitzu propioak ematea da, eta horiek zerbitzu publikoaren eremuan duten jomuga interes orokorra sustatzea da, ondasun komuna sustatzea. Printzipio horrek, zeina kasuan kasuko jardueraren izateko arrazoia baita, eskumen batzuk ekarriko ditu, indibidualak eta erakunde-mailakoak; beraz, printzipioa honela birformulatu daiteke: «gauzak ondo egin, pertsonei on egiteko». Helburua da herritarren ongizatea eta bizi-kalitatea hobetzea —ez bakarrik herritarrak bakarka hartuta, baita kolektibo moduan hartuta ere—, administrazio on baten bitartez.

  Hortxe sartzen dira jokoan, balio etikoak ez ezik, beste hainbat arau tekniko, antolakuntzako, ekologiko, ekonomiko edo bestelakoak ere, kontuan hartzen direnak administrazio publiko on baterako; esate baterako: prestasuna, prestakuntza etengabea, austeritatea (baliabide-kudeaketaren austeritatea; ez, ordea, austeritate-politikak), berri-

ISBN: 978-84-7777-732-8

kuntza, jasangarritasuna (beharrezkoa egitea, pertsonen bizitzak iraungarri egiteko), lidergoa edo konfidentzialtasuna.

Printzipio orokor hori beste printzipio batzuetan banakatzen da, eta horien artean baliabide publikoen kudeaketa arduratsuaren eskakizuna nabarmentzen da, bai eta beste hauek ere: efikazia eta efizientzia, jasangarritasuna, ekonomia-, gizarte- eta lurralde-kohesioa, erakundeen arteko elkarlana, lidergo partekatua eta eraldatzailea eta bikaintasun profesionala.

Integritate instituzionalaren eta gobernu onaren sistema horien oinarrian, gobernu irekiaren beste funtsezko zutabeak daude: hala nola gardentasuna eta kontuak ematea, herritarren parte-hartzea eta kalitate- eta efikazia-sistemak; horiek administrazioekiko konfiantza ere sendotzen dute, eta arkitektura etiko bat garatzen dute berariaz, osagai hauekin: jokabide eta jardunbide egokien kode, gidaliburu edo eskuliburuak; etikari buruzko prestakuntza eta sentsibilizazioa; nahi ez diren jokabide-arriskuen ebaluazioa; kontsulta- eta salaketa mekanismoak eta interes-gatazkak ebazteko mekanismoak sortzea, berme-organoak eta behaketa eta analisirako tresnak.

## 6. KALITATEA ETA EFIKAZIA ADMINISTRAZIO PUBLIKOAN

Enpresetan bezala, administrazio publikoaren kalitateak esaten digu produktu edo zerbitzu batek zenbateraino asetzen dituen bezeroen (herritarren) beharrak eta itxaropenak, bezerotzat hartzen direla produktu baten edo zerbitzu baten hartzaileak, barne eta kanpo hornitzaileak eta horiekin elkarreragiten duten aliatuak.

Kalitatea lortzeko, **Kudeaketa Sistema** bat ezarri behar da antolakundean, elkarrekin lotzen dituena bezeroek espero dutena, hori lortzeko plana, beharrezko diren baliabideak eta prozedurak, eta esku hartzen duten pertsonen erantzukizunak.

Antolakunde batek kudeaketa-sistema eraginkorra duela esaten dugu bezeroek espero dutena gainditzen duenean eta emaitzak eta prozesuak etenik gabe hobetzen dituenean.

Kudeaketa publikora aplikatuta, administrazio publiko baten kalitatea honako hauetan oinarritu behar da:

— Herritarrekiko ikuspegia: herritarrek egun dituzten eta etorkizunean izango dituzten beharrak ulertu behar dira, horiei aktiboki entzunez, eta enplegatu publikoei jakitera eman behar zaie beren kudeaketak nola eragiten duen behar horiek asetzeari dagokionez.
— Lidergoa, zehaztutako estrategiekin, helburuak betetzeari begira
— Arlo publikoko langileek konpromisoa hartzea antolakundearekin eta helburuekin, eta langile horiek horretarako motibatzea eta aitortuta egotea.
— Elkarri lotuta dauden prozesuak definitzea, jarduerak kudeatzeko eta emaitzak ebaluatzeko.
— Etengabe hobetzea, emaitzen arabera.
— Erabakiak hartzea ebidentzietan oinarrituta, emaitzei buruzko datu fidagarrietan.
— Guztion onurari begira, alderdi guztien arteko harremanak zaintzea (herritarrak, hornitzaileak eta aliatu estrategikoak).

Kalitatea kudeatzeko ereduak hainbat dira (ISO 9000, EFQM, CAF eta abar), eta administrazioaren espezifikotasunetara egokitu dira, instituzionalizatzeko.

Kalitate-sistema horietan, hainbat tresna erabiltzen dira, hala nola zerbitzuen kalitaterako plan estrategikoak, zerbitzu-kartak, hobekuntza taldeak, inkestak, herritarren iradokizun eta kexen sistemak, konpromiso-kartak, ziurtapen-sistemak, sari-emateak...

**Administrazioaren digitalizazioa**ri esker, administrazio publikoaren emaitzak eta prozesuak hobetu dira; izan ere, horrek ahalbidetu du

— Administrazio-prozedurak sinplifikatzea
— Herritarrei erantzuteko denbora gutxitzea;
— Galeren edo beste organo batzuetara deribatzearen ondorioz sortutako akatsak gutxitzea eta transakzioak seguruagoak izatea;
— Dokumentu administratiboak, horien artxiboa, mantentzea eta irisgarritasuna hobeto kontrolatzea;
— Aukera izatea aginte-taulak ezartzeko, erabakiak hartzen laguntzeko emaitza- eta prozesu-adierazleekin, politikak eta zerbitzuak planifikatzeko eta ebaluatzeko.
— Herritarrengandik hurbilago egotea, eragiten dieten espedienteen gaineko kontrola eta gardentasuna handiagoa izatea, eta interakzioa egotea, kontuak emateko eta horren kudeaketaren auditoretza sozialerako.
— Egunean 24 orduko zerbitzua egotea, joan-etorririk egin beharrik gabe eta administrazio publikoren batean jada badiren dokumentuak berriz aurkeztu beharrik gabe.

Eta hori guztia lagungarri da kalitatea kudeatzeko sistemak ezartzeko.

## 7. GOBERNU IREKIRAKO NAZIOARTEKO ERAKUNDEAK

**Gobernu Irekirako Aliantza** (*Open Government Partnership – OGP*) erreferentziako nazioarteko antolakunde bat da, eta helburu du gobernu «irekiagoak, arduratsuagoak eta herritarrekiko sentikorragoak» sustatzeko tresnak garatzea eta ebaluatzea. OGP aliantza 2011n sortu zen, NBEren Batzar Nagusiaren bilera baten ondoren. Egun, OGPren Zuzendaritza Batzordean 22 kide, 11 gobernu eta gizarte zibilaren 11 erakunde daude. Euskadi Gobernu Irekirako Aliantzako (OGP) Tokiko Gobernuen programan parte hartzen duten 20 eskualdeetako bat da.

**Nazioarteko Gardentasuna** (*Transparency International, TI*) gobernuz kanpoko erakunde bat da, eta nazioartean krimen korporatiboen eta ustelkeria politikoaren kontrako neurriak sustatzen ditu. 1993. urtean fundatu zen. Urtero, Ustelkeriaren Pertzepzioaren Indizea argitaratzen du; munduko ustelkeriaren zerrenda korporatibo bat da.

**Nazioarteko Gardentasuna-Espainia** (*Transparency International España*) erakundeak adierazten du gardentasuna egungo gizartearen helburu garrantzitsu bat dela eta hertsiki lotuta dagoela herritarren informaziorako eskubideari. Herritarrek gero eta gehiago eskatzen dute behar bezala informatuta egotea eta eragiten dieten erabakietan gehiago parte-hartzea. Printzipio horiekin eta *TI*-k munduko erakunde gisa dituen helburu orokorrekin eta estrategiarekin bat etorriz, *TI*-Españak bere gain hartu du konpromiso sozial hau: une oro eta etengabe erraztea Espainiako erakunde publikoek herritarrei ezagutzera emateko sortzen duten informazioa gero eta gehiago eta gero eta irekiagoa izatea. Horretarako, gardentasun-mailaren indize batzuk garatu ditu: udalena (ITA), autonomia-erkidegoena (INCAU), aldundiena, uraren kudeaketarena (INTRAG), parlamentuena (IPAR), futbol-taldeena (INFUT), kirol-federazioena (INFED), enpresa publikoena (INDEP) eta alderdi politikoena; horiek bere web-ean argitaratzen ditu, ranking-modura, urteen joanean hobetuz joan daitezen.

ISBN: 978-84-7777-732-8

**Pro Acceso Koalizioa** (*Coalición Pro Acceso*) plataforman gizarte zibileko erakundeak (65) eta pertsonak (1.500 sinadura) daude, eta helburu du informazioa eskuratzeko eskubidea sustatzea, ikuskera honetatik: «Informazioa eskuratzeko eskubidea oinarrizko eskubide bat da, nazioarteko legedian, konstituzio askotan eta mundu osoko 80 lege nazional baino gehiagotan aitortuta dagoena. Jakiteko eskubidea edo informazio-askatasuna ere deitzen zaio. Esan nahi du pertsona orok eskubidea duela erakunde publikoei informazioa eskatzeko eta horietatik informazioa jasotzeko. Erakunde publikoak behartu egiten ditu beren funtzioei eta gastuei buruzko informazioa modu proaktiboan argitaratzera». Horretarako, 10 printzipio hauek babestu dituzte, eta horiek bultzatzeko jarduerak sustatzen dituzte:

— Bat. Informaziora irispidea izateko eskubidea pertsona orok duen oinarrizko eskubidea da.
— Bi. Informaziora irispidea izateko eskubidea erakunde publiko guztiei aplikatzen zaie, Estatuko botere guztiei eta funtzio publikoak egiten dituzten entitate pribatu guztiei.
— Hiru. Informaziora irispidea izateko eskubidea erakunde publikoetan lantzen, jasotzen edo gordetzen den informazio guztiari aplikatzen zaio, nola gordeta dagoen kontuan hartu gabe.
— Lau. Eskabidea egiteak erraza, azkarra eta doakoa behar du.
— Bost. Funtzionarioek eskatzaileei laguntzeko betebeharra daukate.
— Sei. Informazioren publizitate-printzipioa: sekretua eta informazioa ukatzea salbuespen dira.
— Zazpi. Informaziorako irispidea ukatzea mugatua izan behar da, eta behar bezala arrazoitua.
— Zortzi. Pertsona ororen eskubidea da errekurtsoa jartzea informaziorako irispidea ukatzearen aurka edo egindako eskaerei ez erantzutearen aurka.
— Bederatzi. Erakunde publikoek, beren ekimenez, oinarrizko eta funtsezko informazioa jarri behar dute jendearen eskura, eskabidea egiteko beharrik gabe.
— Hamar. Informaziora irispidea izateko eskubidea organo independente batek bermatu behar du.

Koalizio horretan biltzen dira ingurumenari lotutako gobernuz kanpoko erakundeak, artxibo-elkarteak, kontsumo-elkarteak, prentsa-elkarteak, gardentasuna sustatzeko elkarteak eta abar.

2

# ANTOLAKETA ETA KUDEAKETA ADMINISTRATIBOA

ISBN: 978-84-7777-732-8

15. GAIA. Administrazio-espedientea. Administrazio-dokumentuak. Kopiak egitea eta dokumentuen ziurtagiriak

16. GAIA. Sinadurak legeztatzea. Balidatzea administrazio elektronikoan: identifikazio eta sinadura elektronikoa, ziurtagiri elektronikoa

17. GAIA. Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren eredua: AURRERABIDE

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 15. gaia

- ✓ Administrazio-espedientea.
- ✓ Administrazio-dokumentuak.
- ✓ Kopiak egitea eta dokumentuen ziurtagiriak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 15. gaiaren aurkibidea

1. **Administrazio-espedientea**

1.1. Administrazio-espedientearen definizioa
1.2. Administrazio-espedientearen definizioa: APELen 70.1 art.
1.3. Espedientearen osaera: APELen 70.2 art.
1.4. Administrazio-espedientea bidaltzea: APELen 70.3 art.
1.5. Informazio lagungarria edo osagarria: APELen 70.4 artikulua
1.6. Euskal Autonomia Erkidegoko Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoen gaineko zenbait ohar

2. **Administrazio publikoek dokumentuak ematea**

2.1. Baliozko moduan emandako administrazio-dokumentu publikoak
2.2. Administrazioak emandako dokumentu guztiek ez dute sinadura elektronikoa behar
2.3. Elektronikoa ez den beste formatu bateko dokumentuak

3. **Ziurtagiriak, kopia ziurtatuak eta dokumentuen kopia autentikoak**

3.1. Ziurtagiriak. Ziurtagiriak zentzu hertsian, kopia ziurtatuak eta kopia autentikoak
3.2. Dokumentu elektronikoa ziurtapena egiteko
3.3. Jatorrizko dokumentua eta kopia
3.4. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 27. artikulua

3.4.1. Kopia autentikoa
3.4.2. Kopia autentikoak egiteko eta beste zeregin batzuetarako gaitutako funtzionarioak
3.4.3. Kopia autentikoen baliozkotasuna eta irismena
3.4.4. Zer da digitalizazioa?
3.4.5. Kasu bakoitzean kopia bat autentikoa dela bermatzeko baldintzak
3.4.6. Kopia autentikoa, herritarren eskubide
3.4.7. Legeria espezifikoa duten kopia autentikoak

3.5. Kopiak, ziurtagiriak eta legeztapenak Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioan

3.5.1. Kopiak
3.5.2. Ziurtagiriak
3.5.3. Kopia eta ziurtagiri elektronikoak

# 1. ADMINISTRAZIO-ESPEDIENTEA

Administrazio elektronikoa edo e-administrazioa administrazio publikoan informazioaren eta komunikazioaren teknologiak erabiltzea da.

Administrazioaren eta herritarren jarduketetako dokumentazioa goitik behera eraldatzea ekarri du horrek.

## 1.1. Administrazio-espedientearen definizioa

Administrazio-ebazpen guztiek, aurretik, administrazio-prozedura bat behar dute.

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legea argitaratu zen arte (APEL, aurrerantzean) ez zegoen ez prozesuaren eremuan ez administrazio-prozedura arautzen duten arauetan ere administrazio-espedientea zer den ulertzeko definiziorik.

Administrazio-espedientea dokumentu eta jarduketen multzo ordenatu bat da, jarraitutako prozedura adierazten duena eta administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri izateko balio duena, eta hura betearazteko eginbideak ere jasotzen dituena (APELen 70. art.).

Aginduaren edukiari dagokionez, bi ikuspegi bereiz daitezke: materiala eta formala; espedientearen osotasunaren ikuspegia bat, administrazio-prozeduraren giltzarri baita, eta formatu elektronikoa, bestea, izapidetzea formatu digitalera bihurtu den adierazgarri, hori baita eredu berriaren benetako arau-berritasuna.

APELen 70. artikuluak lau apartatu ditu, eta azalpen honetan horiei jarraituko diegu.

## 1.2. Administrazio-espedientearen definizioa: APELen 70.1 art.

Administrazio-espedientea zer den definitzen da; eduki arauemailea *ex novo*, eta dio dokumentu eta jarduketen multzo ordenatu bat dela, administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri izateko balio duena eta hura betearazteko eginbideak ere jasotzen dituena.

Aurretik, bereizi egiten ziren administrazio-espedientea eta espediente elektronikoa. APELen ondoren, **espediente elektronikoa da dagoen bakarra**.

APELen 70.1 artikuluak lege-ikusmolde hau ezartzen du, beraz: dokumentu eta jarduketen multzo ordenatua da, administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri izateko balio duena eta hura betearazteko eginbideak ere jasotzen dituena.

Artikulu horretatik, a priori, bi gai dira nabarmentzekoak. Alde batetik, antolamendua —prozedura izapidetzeko aldi baterako irizpideei erantzungo diela suposatzen da—, eta, bestetik, espedientearen edukia, zeina hiru zatitan sailkatzen baita: dokumentuak, jarduketak eta eginbideak. Lehenengoek, prozedura bukatzea dute helburu eta, bigarrenek, ebazpena behar bezala betearaztea.

Konfigurazio horrek dagokion administrazio-ebazpena emateko prozeduraren faseetan ondoz ondoko izapideak gehitzeari egiten dio erreferentzia; baina ezin dugu ahaztu ez dela prozedura amaitzeko modu bakarra, eta badaudela prozedura amaitzeko beste modu batzuk ere; hain zuzen ere, APELen 84. artikuluan jasotzen dira: atzera egitea, eskaeraren oinarri den eskubideari uko egitea —ordenamendu juridikoak uko hori debekatzen ez badu— eta iraungitzat deklaratzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Kontzeptuak argitzea helburu duela, administrazio-espedientearen definizioaz gain, prozedurarena berarena ere jasotzen du arauak, eta administrazio-egintza bat emateko edo administrazioaren borondatea adierazteko formalki egindako izapide eta jarduketen multzo ordenatutzat jotzen du (zioen azalpena).

Legegileak, administrazio-prozedura eta haren elementuak sistematizatzeko egiten duen ahalegin hori osatzeko, **dokumentu elektronikoa eta hura baliozkotzat jotzeko baldintzak** zehazten ditu APELen 26. artikuluan.

### 1.3. Espedientearen osaera: APELen 70.2 art.

APELen 70. artikuluaren apartatu honen hasieran, espedienteek formatu elektronikoa izango dutela esaten da.

Betebehar hori APELen 36. artikuluan xedatutakoarekin bat etorrita zehazten da (administrazio-egintzen betekizun formalei buruzkoa da artikulu hori); hala, administrazio-egintzak idatziz emango direla ezartzen da, bitarteko elektronikoen bidez, non eta haien izaerak ez duen eskatzen adierazteko eta jasota geratzeko beste modu egokiagoren bat.

Ildo horretatik, Espediente Elektronikoari buruzko Elkarreragingarritasun Arau Teknikoak (EAT), III. atalean, espediente elektronikoaren osagaiak definitzen ditu; honela:

a) Dokumentu elektronikoak; dokumentu elektronikoaren Elkarreragingarritasun Arau Teknikoan ezarritako egitura eta formatu ezaugarriak beteko dituzte. Dokumentu elektronikoak espediente elektroniko batean sartu ahal izango dira, dela zuzenean elementu independente gisa, dela karpeta baten barruan (karpeta hori dokumentu elektronikoen multzo bat da, arrazoi funtzional batengatik sortua), dela beste espediente baten zati gisa (lehenengoan bilduta).
b) Aurkibide elektronikoa; espediente elektronikoaren osotasuna bermatuko du, eta beharrezkoa den guztietan berreskuratzeko aukera emango du. Aurkibide elektronikoak une jakin batean espedientearekin lotuta dauden dokumentu elektronikoen multzoa jasoko du, baita, hala badagokio, karpetetan edo espedienteetan duten kokapena ere.
c) Aurkibide elektronikoaren sinadura; aplikatu beharreko araudiaren arabera, administrazio, organo edo entitate jarduleak egingo du. Kasu honetan, APELen 9. eta 10. artikuluetan xedatu da nola.
d) Espediente elektronikoaren metadatuak.
e) Eman den ebazpenaren ziurtagiriaren kopia elektronikoa ere jaso behar da espedientean, kopia elektronikoen edo paperezkoen identitatea eta edukia bermatzeko eta, beraz, kopia autentikoak direla bermatzeko. Zehazki, kontuan hartuta ematen den ebazpena jatorrizko dokumentu elektronikoa izango dela, kopia ziurtatuak metadatuak eduki beharko ditu; kopia bat dela egiaztatzen dute metadatuek, eta dokumentua kontsultatzean bistaratuko dira.

**Kopia elektroniko ziurtatuaren** prozesua egin ahal izateko, ezinbestekoa da administrazio publikoaren informatika-sailak edo administrazio elektronikoko sailak edo, bestela, administrazioak berak aplikazio bat sortzea, prozesua egin ahal izateko. Izan ere, izapide hori egitea ez da hutsala informatikari edo telekomunikazioei edo problematikari buruzko ezagutzarik ez duen norbaitentzat, oker egin baitezake.

Kontuan hartu beharreko beste kontu bat egiaztapen-kode segurua da, EKS siglen bidez ere ezagutzen dena. Dokumentua osoa dela bermatzen du EKSk, egoitza elektroniko batean

egiten den erkaketa bidez (Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzko Legearen 18.1 b) artikulua). EKS zuhurtasunez erabili behar du administrazioak bidalitako dokumentuaren hartzaileak; izan ere, EKSren bidez dokumentuaren edukia eskura daiteke, bai eta, jasotako jakinarazpenarekin lotuta, izapide elektroniko jakin batzuk egin ere. Horrenbestez, gomendagarria da dokumentuaren tratamendurako segurtasun-politikak ezartzea eta hartzaileak politika horiek behar bezala betetzea.

Euskal Autonomia Erkidegoan, zerbitzu horiek NISAEren bidez ematen dira (EAEko Administrazioen Elkarreragingarritasun eta Segurtasun Nodoa). Plataforma hori EAEko sektore publikoko administrazio eta entitate guztientzat da, eta nodo autonomiko gisa eratu da, haien artean eta gainerako administrazioekin (Estatuko Administrazio Orokorra eta autonomia-erkidegoak) datu elektronikoak trukatzeko, sinergiak batuz.

### 1.4. Administrazio-espedientea bidaltzea: APELen 70.3 art.

Arau baten ondorioz espediente elektroniko bat bidali beharra dagoenean, Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean (EEN) eta Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoetan (EAT) aurreikusitakoaren arabera bidaliko da, osorik, orrialdekaturik, autentifikaturik eta dituen dokumentu guztien aurkibide autentifikatu batez lagundurik.

Aurkibide hori autentifikatzeak bermatzen du sortutako espediente elektronikoa osorik eta aldaezin egongo dela sinatzen den unetik, eta aukera emango du behar den guztietan berreskuratzeko. Onargarria da dokumentu bat bera administrazio-espediente bat baino gehiagoren parte izatea.

Nabarmentzekoa da Administrazio Prozedura Erkidearen Legean espedientea bidaltzeari buruz hitz egiten dela, ez espediente elektronikoa eskura jartzeari buruz, eta interesdunak espedientearen kopia lortzeko eskubidea duela, Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzko Legean (ekainaren 22ko 11/2007 Legea) jasotzen zen bezala.

Hasiera batean, administrazio-espedientea espedientearen ardura duen administrazioko beste organo bati edo beste administrazio publiko bati bidaliko zaio, izapidetzen jarraitzeko edo bertan txostena egiteko, edo, bestela, justizia-administraziora bidaliko da.

Espedientea autentifikatzeko aurreikuspenari dagokionez, APELen 27. artikuluan aurreikusitako formuletara jo beharko da, kopia autentikoak emateari dagokionez (aurrerago azalduko da).

Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorraren esparruan, aplikagarria da **martxoaren 30eko 203/2021 Errege Dekretu berriaren (sektore publikoak bitarteko elektronikoen bidez jarduteko eta funtzionatzeko erregelamendua onartzekoaren)** III. tituluan xedatu dena; horren arabera, igorri edo aurkeztu behar diren espediente elektronikoak honako arau hauei jarraikiz osatuko dira:

#### a) Administrazio-dokumentu elektronikoa (203/2021 EDren 46. artikulua)

1. Administrazio-dokumentu elektronikoa honako hau da: modu elektronikoan jasotako edozein informazio, euskarri elektroniko batean artxibatuta dagoena, Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean onartutako identifikazioa eta tratamendua izan ditzakeen formatu jakin batean, eta administrazio publikoek sortu, jaso edo txertatu dutena administrazio-zuzenbidearen araberako eginkizunak gauzatzean.

2. Bitarteko elektronikoen bidez izapidetutako administrazio-prozedura baten esparruan, organo jardulea interesdunari administrazio-dokumentu elektroniko baten kopia bat ematera

ISBN: 978-84-7777-732-8

behartuta badago, agiria eman ordez, hura bitarteko elektroniko egokien bidez lortzeko behar diren datuak eman ahal izango dizkio.

b) Dokumentuen kopia autentikoen baliozkotasun- eta efikazia-eskakizunak (203/2021 EDren 47. artikulua)

1. Urriaren 1eko 39/2015 Legearen 27.2 artikuluan xedatutakoarekin bat, administrazio publikoetako organo eskudunek egindako kopiak jatorrizko administrazio-dokumentu publiko edo dokumentu pribatu baten edo beste kopia autentiko baten kopia autentikotzat joko dira, edozein euskarritan eginda daudela ere, bermaturik geratzen badira kopia egin duen organoaren identitatea eta dokumentuaren edukia.

2. Kopia autentikoak jatorrizko batetik edo beste kopia autentiko batetik egingo dira, eta jatorrizko dokumentuen baliozkotasun eta efikazia bera izango dute.

c) Estatu-esparruan dokumentuen kopia autentikoak emateko eskumena duten organoak (203/2021 EDren 48. artikulua)

1. Estatu-esparruan, administrazio-dokumentu publikoen edo dokumentu pribatuen —jatorrizko dokumentuak edo jatorrizko dokumentuen kopia autentikoak izan behar dute— kopia autentikoak emateko eskumena izango dute honako organo hauek:

a) Jatorrizko dokumentuak eman dituzten organoek.
b) Dokumentuak zaintzen eta artxibatzen dituzten organoek.
c) Haien eskumen-arauetan aurreikusitako organoek.
d) Erregistroen alorrean laguntza ematen duten bulegoek, interesdunek aurkeztutako jatorrizko dokumentuen eta kopia autentikoen kasuan, bulegotik unitate eskumendunera igortzeko —administrazio-espediente batean sartzeko—.

2. Administrazio-dokumentu publikoen edo dokumentu pribatuen —jatorrizko dokumentuak edo jatorrizko dokumentuen kopia autentikoak izan behar dute— kopia autentikoak eman ahal izango dira administrazio-jarduera automatizatuaren bidez edo Erregelamenduaren 31. artikuluan aipatzen den Estatuko Administrazio Orokorraren Funtzionario Gaituen Erregistroan izena emandako langile funtzionarioen bidez.

3. Artikulu horren 1. apartatuaren a), b), c) eta d) letretan aipatzen diren organoen titularrek izendatuko dituzte kopia elektroniko autentikoak emateko gaitutako funtzionarioak, eta dagokien digitalizazio-prozesuaren bidez egingo dira.

Interesdunak paperean aurkezten badu administrazio-dokumentu publiko baten edo dokumentu pribatu baten kopia bat, administrazio-espediente batean sartzeko, administrazio publikoak, digitalizazio-prozesuaren bidez, kopia elektroniko bat sortuko du, eta paperean aurkeztutako kopiaren balio bera izango du horrek.

d) Administrazio-dokumentu elektronikoen denbora-erreferentzia (203/2021 EDren 50. artikulua)

1. Administrazio-dokumentu elektroniko guztiek jarraian aipatzen diren denbora-erreferentziako modalitateetako bat izan beharko dute, prozedura bakoitzaren arauei jarraikiz:

a) Data-orduen marka, honela ulertuta: bitarteko elektronikoak erabiliz, dokumentu elektroniko bati data eta, hala badagokio, ordua esleitzea.
b) Denbora-zigilu elektroniko kualifikatua, honela ulertuta: bitarteko elektronikoen bidez dokumentu elektroniko bati data eta ordua esleitzea, konfiantza-zerbitzuen emaile kualifikatu batek egiaztatuta dokumentuaren data-orduen markaren zehaztasuna eta oso-

tasuna. Denbora-zigilu elektroniko ez-kualifikatuak data-orduen marken baliokideak izango dira ondorio guztietarako.

2. Data-orduen marka erabiliko da, arauetan denbora-zigilu elektroniko kualifikatua erabiltzeko betebeharra ezartzen ez den kasu guztietan.

Data-orduen markei eta denbora-zigilu elektroniko kualifikatuei buruzko informazioa dokumentu elektronikoetara lotuko da, Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalak eta dagokion araudiak ezartzen duten eran.

3. Sektore publikoan denbora-zigiluarekin lotutako zerbitzuak ematen dituzten konfiantza-zerbitzuen emaile kualifikatuen zerrenda jaso beharko da «Konfiantza-zerbitzuen emaile kualifikatuen konfiantzazko zerrenda» delakoan.

### e) Administrazio-espediente elektronikoaren osaera (203/2021 EDren 51. artikulua)

1. Administrazio-espediente elektronikoen orrialdekatzea aurkibide elektroniko autentifikatu baten bidez egingo da; horrek espedientearen osotasuna bermatuko du, eta behar den guztietan berreskuratzeko aukera emango du.

2. Dokumentu elektroniko jakin bat zenbait administrazio-espedientetan egon daiteke.

3. Aurkibide elektroniko autentifikatua espedientea izapidetarako osatu duen organoaren titularrak sinatuko du, edo elektronikoki zigilatu ahal izango da, automatikoki osatzen diren espediente elektronikoen kasuan, haien osotasuna bermatzen duen sistema baten bidez.

### f) Espediente elektronikora sarbidea izateko eta agiri elektronikoen kopiak eskuratzeko eskubidea baliatzea (203/2021 EDren 52. artikulua)

Urriaren 1eko 39/2015 Legearen 53.1.a) artikuluan aurreikusitakoarekin bat, administrazio publikoekin harreman elektronikoak dituzten interesdunek espediente elektronikora sarbidea izateko duten eskubidea, eta, hala badagokie, haren kopia osoa edo partziala eskuratzeko duten eskubidea, baliatutzat joko da espediente hori administrazio eskumendunaren Sarbide Puntu Elektroniko Orokorrean edo dagokion egoitza elektronikoan edo egoitza elektroniko elkartuan eskura jarritakoan.

Ondorio horietarako, eskabidearen hartzailea den administrazioak eskuragarri jarritako espediente elektronikorako sarbidea ematen duen helbide elektronikoa edo lokalizatzailea helaraziko dio interesdunari, edo, hala badagokio, haren ordezkariari; betiere, bermatu beharko da haren bidez interesdunak sarbidea izango duela espedientera dokumentu elektronikoen dagokion kudeaketa-politikak ezartzen duen epean zehar, dagokion agintari kalifikatzaileak emandako balorazio-irizpenarekin bat, eta betetzen dela datu pertsonalen babesari buruzko eta informazio publikoaren eta dokumentu-ondare historikoaren eta kulturalaren gardentasunari eta sarbideari buruzko araudi aplikagarria.

### g) Dokumentuak gordetzeko denbora eta dokumentuak suntsitzea (203/2021 EDren 53. artikulua)

1. Interesdunak paperean aurkeztutako dokumentuak, edozein arrazoi dela eta interesdunari itzuli ezin bazaizkio aurkeztu dituen unean, behin digitalizatu ostean, sei hilabetez gordeko dira hark berreskuratu ahal izateko, edozein administrazio-prozeduratan sartuta ere edo edozein administrazio publikori zuzenduta egonda ere, salbu eta kasuan kasuko administrazioak erregelamendu bidez epe luzeagoa ezartzen badu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

2. Interesdunak formatu elektronikoan gailu baten barruan aurkeztutako dokumentuak, edozein arrazoi dela eta interesdunari itzuli ezin bazaizkio aurkeztu dituen unean, behin espedientean sartutakoan, sei hilabetez gordeko dira hark berreskuratu ahal izateko, edozein administrazio-prozeduratan sartuta ere edo edozein administrazio publikori zuzenduta egonda ere, salbu eta kasuan kasuko administrazioak erregelamendu bidez epe luzeagoa ezartzen badu.

3. Aurreko ataletan aurreikusitako epea igarotakoan, dokumentuak suntsituko dira, Kultura eta Kirol Ministerioaren edo autonomia-erkidegoko dagokion organoaren eskumenekin bat, betiere balio historikoa, artistikoa edo bestelako balio garrantzitsuren bat duten dokumentuak ez badira, edo sinadurak edo bestelako eskuz idatzitako adierazpenek edo adierazpen mekanikoek balio bereziren bat ematen ez badiote dokumentuari.

4. Kopia elektroniko autentikoak administrazio publikoen edozein organismoren bulegoetan, artxiboetan edo egoitzetan dauden espedienteen eta dokumentu-sailen barneko euskarri ez-elektronikoan gordeta dauden jatorrizko dokumentuetatik edo dokumentuen kopia autentikoetatik egiten direnean, euskarri ez-elektronikoan dauden jatorrizko dokumentu edo kopia autentiko horiek jatorrizko bulegora, artxibora edo egoitzara itzuliko dira, eta, hor, aplikagarri izango zaie dagokien esparruko artxiboen eta ondarearen zainketaren alorreko araudi espezifikoa, eta dagozkien agintari kalifikatzaileek xedatu bezala gordeko dira.

5. Estatu-mailan, derrigorrean bete beharko da azaroaren 8ko 1164/2002 Errege Dekretuan xedatzen dena. Dekretu horren bidez arautzen da balio historikoa duen ondare dokumentalaren kontserbazioa, Estatuko Administrazio Orokorreko, bere erakunde publikoetako eta zuzenbide publikoko erakundeetako beste agiri batzuk deuseztatzearen gaineko kontrola eta dokumentu administratiboen kontserbazioa jatorrizkoaz bestelako euskarri batean.

### h) Dokumentu elektronikoak gordetzea (203/2021 EDren 54. artikulua)

1. Urriaren 1eko 40/2015 Legearen 46. artikuluari jarraikiz, administrazio publikoek, bai eta haien erakunde publikoek eta haiekin lotutako edo haien mendeko zuzenbide publikoko erakundeek ere, euskarri elektronikoan gorde beharko dituzte administrazio-espediente baten parte diren dokumentu guztiak eta administrazio-prozedura batetik kanpo sortu diren eta froga-balioa duten dokumentu guztiak.

Urriaren 1eko 39/2015 Legearen 27. artikuluan xedatutakoari jarraikiz sortutako kopia elektroniko autentikoa dokumentu-ondaretzat jotzen da Espainiako Ondare Historikoari buruzko ekainaren 25eko 16/1985 Legearen edo dagokion erkidegoko araudiaren aplikazio-ondorioetarako; hori horrela, dagozkien agintari kalifikatzaileek xedatutako denbora-tartean gorde beharko dira kopia elektroniko autentiko horiek.

2. Administrazio publiko bakoitzak arautuko ditu, artxiboei eta dokumentu-ondareari buruzko bere araudi espezifikoarekin bat, dokumentu elektronikoak gordetzeko gutxieneko epeak, izapideak bukatuta dituen prozedura bateko espediente batekoak direnean.

Administrazio publiko, organismo edo erakunde batek jakiten badu dokumentu elektroniko jakin batzuei eragiten dieten edo eragin diezaieketen prozedura judizialak daudela, horiek organo jurisdikzionalen eskura jartzeko moduan gorde beharko ditu, prozedura judizialaren auzialdi guztiak amaitu direla jakin arte, nazioko edo nazioarteko organo jurisdikzionalen aurrean errekurtsoa jartzeko edo beste edozein prozedura egiteko aukerarik ematen ez duen ebazpena eman delako.

3. Dokumentu elektronikoak gordetzean, ziurtatu beharko da eskuratzeko moduan daudela, eta, gutxienez, haien identifikazioaren, edukiaren, metadatuen, sinaduraren, egituraren eta formatuaren informazioa eskuragarri dagoela.

Bestalde, horietako informazioa datu-baseetan sartu ahal izango da, betiere dokumentuen jatorrizko inprimaki edo eredu elektronikoak birsortzeko irizpideak jasota badaude, bai eta datu horiek identifikatzeko edo sinadura elektronikoa egiaztatzeko irizpideak ere.

Informazio hori gordetzeko epeak dagozkien dokumentu elektronikoentzat xedatutako epeen berdinak izango dira.

4. Dokumentu elektronikoak, eman zirenetik igaro den denbora edozein dela ere, gordeta eta eskuratzeko eta kontsultatzeko moduan egongo direla ziurtatzeko, datuak beste formatu eta euskarri batzuetara bihurtu ahal izango dira, hainbat aplikaziotatik eskuragarri egongo direla bermatzeko, urriaren 1eko 39/2015 Legearen 27. artikuluan eta artxiboen eta ondare dokumentalaren, historikoaren eta kulturalaren araudi espezifikoan xedatutakoari jarraikiz.

Orobat, dagozkion zainketa digitaleko jarduketak planifikatuko dira, dokumentu digitalak epe luzerako gordeko direla ziurtatzeko eta, horrela, aurreko paragrafoan xedatutakoa bete dadin.

5. Edonola ere, segurtasuneko arduradunek eta artxibo elektronikoa zaindu eta kudeatzeko arduradunek eta dokumentazioa sortzen duten unitateetako arduradunek gainbegiratuta, behar diren planak ezarri eta bitarteko teknologiko egokiak prestatuko dira, datuak haien egiazkotasuna, osotasuna, eskuragarritasuna, kontserbazioa eta sarbidea bermatzen duten beste formatu eta euskarri batzuetara migratzeko, haien lehengo formatuak Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean eta dagokion araudian onartutako formatuen artean egoteari uzten badio.

#### i) Artxibo elektroniko bakarra (203/2021 EDren 55. artikulua)

1. Hau da administrazio bakoitzaren artxibo elektroniko bakarra: behin prozedura administratiboak edo dagozkien jarduketak amaitu direnean dokumentu eta espediente elektronikoen eta beste dokumentu multzo edo informazio batzuen kudeaketa, kontserbazioa eta berreskuratzea ahalbidetzen duten sistemen eta zerbitzuen multzoa.

2. Artxibo elektroniko bakarrean, eskuragarri egongo dira Estatuko sektore publikoko dokumentu eta espediente elektroniko guztiak, prozedurak amaitutakoan, eta Agiri Administratiboen Batzorde Kalifikatzaile Gorenak erregelamenduetan xedatutakoarekin bat ezarritako epean.

Artxibo elektroniko bakarraren kudeaketak biltegiratutako espedienteen eta dokumentuen egiazkotasuna, kontserbazioa, osotasuna, konfidentzialtasuna, eskuragarritasuna eta zaintzakatea bermatu beharko ditu, bai eta horietarako sarbidea ere, honako hauek xedatutako baldintzetan: Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala eta Segurtasun Eskema Nazionala, gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko araudia, artxiboei eta ondare historikoari eta kulturalari buruzko legedia eta aplikagarri den araudi espezifikoa, erregelamendu bidezko garapenari jarraikiz.

### 1.5. Informazio lagungarria edo osagarria: APELen. 70.4 artikulua

Administrazio-espedientearen definizioa 70. artikuluaren 1. apartatuan dator jasota, eta deskribatzailea da; hala ere, artikuluaren 4. apartatuan xedatutakoarekin osatu beharra dago, kasu honetan baztertzailea den zerbaitekin, hauxe baitio: ez dela administrazio-espedientearen parte izango informazio osagarria edo lagungarria, zeina nozio zehaztugabea baita, *a priori.*

ISBN: 978-84-7777-732-8

Informazio lagungarri edo osagarritzat jotzen ditu, beraz, aplikazio, fitxategi eta datubase informatikoetako informazioa, oharrak, zirriborroak, iritziak, laburpenak, komunikazioak eta barne nahiz administrazio-organo edo entitateen arteko txostenak, eta, orobat, administrazio publikoek emandako balio-judizioak, non eta ez diren prozedurari amaiera ematen dion administrazio-ebazpena baino lehen eskatutako nahitaezko eta aukerako txostenak.

Dokumentu horiek ez dute sinadura elektronikorik behar, ez eta informazioa emateko soilik argitaratzen diren administrazio publikoen dokumentu elektronikoek eta administrazio-espediente batekoak ez direnek ere; hala ere, dokumentu horien jatorria beti identifikatu beharko da.

70. artikulua aztertuta, ondorioztatzen da dokumentu eta txosten batzuk beti direla **administrazio-espedientearen parte**, hala nola eskatzen diren **nahitaezko eta aukerako txostenak**; horretaz gain, APELek, beste artikulu batzuetan, espediente horren parte izan behar duten beste dokumentu batzuk ere aipatzen ditu:

- **5. artikulua:** (...)*administrazio-espedienteari gehitu beharko zaizkio ordezkaritzaren eta une horretan aitortuak dituen ahalordeen egiaztagiriak*.
- **16. artikulua:** *Administrazio publikoen aurrean eskura aurkezten diren dokumentuak administrazio-espediente elektronikoari gehitzeko (...).*
- **26. artikulua:** *Ez dute sinadura elektronikoaren beharrik izango administrazio publikoek eman eta informazio hutserako argitaratzen diren dokumentu elektronikoek, eta, orobat, administrazio-espediente baten parte ez direnek.*
- **27. artikulua:** *Era berean, administrazio publikoak behartuak daude interesdunek aurkeztu eta administrazio-espediente batean sartu behar den paperezko edozein dokumenturen kopia elektroniko autentikoak ematera.*

Horrenbestez, hau ondorioztatzen da artikulu horietatik: bat, **administrazio-prozedurak hastea** administrazio-espedientearen parte dela; bi, hala badagokio, **ordezkaritza eta hori egiaztatzen duen ahalordea** jaso behar direla; hiru, **interesdunek aurkeztutako dokumentuak** administrazio-espedientearen parte direla, eta lau, espedientea osatzen duten **dokumentu elektronikoek sinadura elektronikoa** behar dutela.

### 1.6. Euskal Autonomia Erkidegoko Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoen gaineko zenbait ohar

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legea (APEL) eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legea (SPAJL) indarrean daudela, funtsezkoa da Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala (EEN) aipatzea, estrategia horren barruan sartzen baitira, SPAJLek 156. artikuluan jasotzen duenaren arabera, informazioaren, formatuen eta aplikazioen segurtasuna bermatzeko eta haiek kontserbatzeko eta normalizatzeko irizpideak eta gomendioak, urtarrilaren 8ko 4/2010 Errege Dekretuan eta Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Teknikoetan (EAT) ezarritakoaren arabera. Hala, espediente elektronikoaren EATk espediente elektronikoak igortzeko eta eskura jartzeko zerbitzuetarako zehaztapen teknikoak ezartzen ditu.

EAEn, **NISAE (EAEko Administrazioen Elkarreragingarritasun eta Segurtasun Nodoa)** da Elkarreragingarritasunari buruzko Arau Tekniko garrantzitsuena **https://nisae.izenpe.eus/inicio/).**

**NISAE** euskal sektore publikoko administrazio eta entitate guztietarako plataforma komuna da, haien artean eta gainerako administrazioekin (Estatuko Administrazio Orokorra eta autonomia-erkidegoak) datuak trukatzea errazteko, sinergiak batuz.

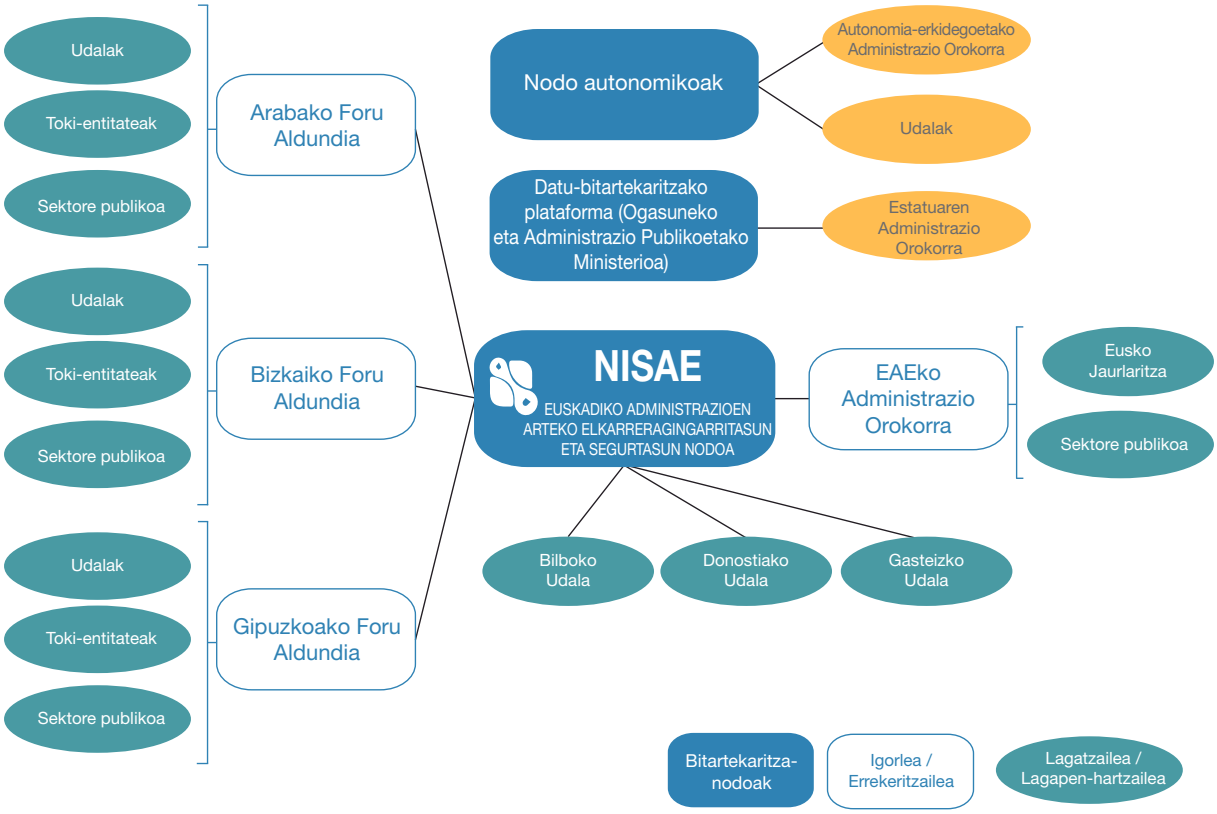
Hau da, erakundeen arteko datu-trukerako, **banatutako kudeaketa-ereduaren** inguruan egituratzen den irtenbide komuna. Funtzionaltasun naturalaz haratago, NISAEren diseinuak elkarreragingarritasuna antolatzen duen eredu bat du oinarri, eta EAEko administrazioen antolamendu-errealitatera egokitzen da. Horregatik, **NISAEn** parte hartzen duten **eragile institu-zionalen** artean **adostu** da hark eskaintzen duen konponbidea.

Teknikoki, **NISAE** da EAEko administrazio publikoen arteko, eta horien eta estatuko gainerako administrazioen arteko —batez ere Estatuko Administrazio Orokorra— datuen trukea antolatzeaz eta ezartzeaz arduratzen den nodoa; datu horiek paperezko ziurtagiriak ordeztu dituzte.

Hori dela eta, oso garrantzitsua zen eredua Euskadiko administrazioen egiturara, idiosinkrasiara eta kulturara egokitzea. Horregatik adostu da eredua bertan parte hartzen duten eragile instituzionalen artean eta aukeratu da lzenpe nodoa bideratzeko eragile izateko.

**NISAEk** eginkizun hauek ditu:

1. Lagapen-hartzaileak eta errekeritzaileak kudeatzea lagatzaile bakoitzak ezartzen dituen baldintzen arabera.
2. Dagozkion mekanismoen bidez trukatzen den informazioaren konfidentzialtasuna eta osotasuna ziurtatzea.
3. Informazioa emateko web-atari bat edukitzea, plataformari buruzko dokumentazio guztiarekin.
4. Sistema funtzionamenduan edukitzea eguneko 24 orduetan eta asteko 7 egunetan (24×7).



ISBN: 978-84-7777-732-8

5. Antolakundeei laguntza ematea eta komunikazio eta gorabehera guztiak kudeatzea, errekeritzaileekin eta igorleekin elkarlanean.
6. Erabiltzaileei eta integratzaileei arreta emateko zentro bat edukitzea, sistemaren inguruko gorabehera guztiak bideratzeko, eta haren kontaktu-datuei buruzko informazioa ematea.
7. Plataformaren jarduerari eta erabilerari buruzko txostenak egitea, kontuan hartuz antolakundeek egindako kontsultak eta haiei egindakoak.
8. Sistemak garatzea eta mantentzea eta datuen segurtasuna eta pribatutasuna araudi aplikagarriaren arabera bermatzea.
9. Auditoretza-lanetan laguntzea igorleak edo lagatzaileak eskatzen duen guztietan; horrelako kasuetan, trazabilitaterako eta estatistiketarako hitzartutako datuak gorde egingo dira, eta beharrezkoa denean haietarako irispidea emango da.

— Bestetik, administrazio-prozeduretan bitarteko elektroniko, informatiko eta telematikoen erabilera arautzen duen abenduaren 18ko 232/2007 Dekretua ere badugu; dekretu horrek Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalaren (EEN), Segurtasunaren Eskema Nazionalaren (SEN) eta horiek garatzeko arau teknikoen zenbait alderdi arautzen ditu.
— Gogoratu behar da abenduaren 18ko 232/2007 Dekretua Administrazio Prozedura Erkidearen Legea (APEL) indarrean jarri aurrekoa dela eta ekainaren 22ko 11/2007 Legea, Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzkoa, indargabetu zuela.

## 2. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEK DOKUMENTUAK EMATEA

APELen 26. artikuluak arautzen du administrazio publikoek dokumentuak ematea.

*Administrazio-dokumentu publikotzat joko dira administrazio publikoen organoek baliozko moduan emandako dokumentuak. Administrazio publikoek idatziz emango dituzte administrazio-dokumentuak, bitarteko elektronikoen bidez, non eta haien izaerak ez duen eskatzen adierazteko eta jasota geratzeko beste modu egokiagoren bat aukeratzea.*

### 2.1. Baliozko moduan emandako administrazio-dokumentu publikoak

APELek hobetu egiten du administrazio publikoek dokumentu publikoak ematearen kontzeptua aurreko arauekiko, eta zehazten du zer baldintza bete behar diren administrazio-dokumentu elektronikoak baliozkotzat jotzeko, bai eta, kasuan-kasuan, sinadura elektronikoa beharrezkoa duten edo ez.

APELek, beraz, indargabetutako ekainaren 22ko 11/2007 Legeak (Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzkoa) eta lege hura garatzen duen azaroaren 6ko 1671/2009 Errege Dekretuak, oraindik indarrean dagoenak, ezarritako ildoari jarraitzen dio. Hala bada, bide zehatzago eta definituagoari heldu zaio, eta zehaztapen tekniko handiagokoari. Bereziki, Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalaren (EEN), Segurtasunaren Eskema Nazionalaren (SEN) eta Elkarreragingarritasunari buruzko Arau teknikoen (EAI) bitartez.

Orain, hortaz, egokia da «dokumentu elektronikoaren elkarreragingarritasunari buruzko arau teknikoa aplikatzeko gidan» jaso diren definizioei arreta jartzea:

— *Dokumentua*: edozein eratako informazioa, euskarri batean artxibaturik dagoena eta identifikatzeko eta tratamendu berezitua izateko modukoa.

— *Administrazio-dokumentu elektronikoa*: informazioa (datuak) eta informazio horri lotutako datuak (sinadura eta metadatuak) biltzen dituen administrazio-objektu digitala. Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalaren esparruan, kontzeptu horren barnean sartzen dira, bai administrazio publikoek beren eskumenak baliatzean sortutako dokumentu elektronikoak, bai herritarrek prozedura jakin baten testuinguruan emandako dokumentu elektronikoak.
— *Dokumentu elektronikoa*: elektronikoki jasota datorren edozein eratako informazioa, euskarri elektroniko batean artxibaturik dagoena, identifikatzeko eta bereiziki tratatzeko moduko formatu jakin baten arabera.

Dokumentu elektronikoa zer den zehaztu eta argitzeko, APELek xedatzen du dokumentuak baliozkoak izateko ezaugarri hauek bete behar dituztela:

a) Informazioa formatu jakin batean dagoen euskarri elektroniko batean jasota egotea, eta, gainera, identifikatzeko eta bereizita tratatzeko modukoa izatea.
b) Indibidualizatzeko aukera ematen duten identifikazio-datuak izatea.
c) Eman diren unearen denbora-erreferentzia bat izatea.
d) Nahitaezkoak diren gutxieneko metadatuak izatea.
e) Sinadura elektronikoak izatea.

Baliozkotzat joko dira betekizun horiek betetzen dituzten eta administrazio publikoek hirugarren bati bitarteko elektronikoz helarazten dizkioten dokumentu elektronikoak.

Dokumentu elektroniko bat, atzitzen den unetik bertatik, antolakunde jakin baten dokumentuak kudeatzeko sisteman dago, eta hor irauten dute aldatu gabe dokumentuari frogabalioa ematen dioten egiazkotasun-, fidagarritasun- eta osotasun-ezaugarriek, dokumentu elektronikoak kudeatzeko esparruan.

Dokumentu elektroniko bat kudeatzeko, tratatzeko eta kontserbatzeko zenbait dimentsio eta osagai digital defini daitezkeen arren (edukia, sinadura, metadatuak), unitate oso bat dela jotzen da modu funtzional edo kontzeptualean.

## 2.2. Administrazioak emandako dokumentu guztiek ez dute sinadura elektronikoa behar

Sinadura zergatik eskatzen den azaldu nahi dugu hemen: batetik, dokumentuaren osotasuna eta autentikotasuna bermatzeko eta, bestetik, nork igorri duen eta sinatu denarekin zer nahi duen adierazteko. Sinadura elektronikoa modu elektronikoan jasotako datu-multzo bat da; beste datu batzuekin batera edo horiei batuta jasotzen da, eta aukera ematen du sinatutako datuen ondoren izandako edozein aldaketa detektatzeko. Sinatzaileari eta aipatutako datuei lotuta dago, eta sinatzailearen kontrolpean geratzen da esklusiboki.

Aurretik adierazi denez, APELen 26. artikuluak (Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea) dokumentu elektronikotzat hartzen du (administraziokoa izan edo ez) elektronikoki ematen den edozein eratako informazio, euskarri elektroniko batean artxibatuta badago formatu jakin batean eta identifikatzeko eta tratamendu berezitua jasotzeko modukoa bada. Hau da, dokumentu elektronikoa izan daiteke, sinadura elektronikorik ez badu ere.

Dokumentu elektronikoak dokumentu publikoak izango dira, baldin eta legez fede publikoa, judiziala, notariala edo administratiboa emateko ahalmena duten funtzionarioek elektronikoki sinatuta badaude, eta beren eskumenen esparruan jarduten badute. Edo administrazio-dokumentuak, baldin eta funtzionarioek edo enplegatu publikoek beren funtzio publikoak betez eman eta elektronikoki sinatuta badaude.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Horrenbestez, dokumentu elektroniko guztiek ez dute sinadura elektronikorik behar.

APELen 26. artikuluaren 3. apartatuak dokumentu elektronikoen beste kategoria bat jasotzen du, zeinak ez diren baliozko moduan eratutako administrazio-dokumentu publikoak. Informazio hutserako argitaratzen diren dokumentuak dira, edo administrazio-espediente baten parte ez direnak. Dokumentu elektronikoen kategoria horrek ez du sinadura elektronikorik beharko, baina identifikatu egin beharko da haien jatorria.

Iritzi horrek bat egiten du espediente elektronikoa jorratzen duen legearen aginduarekin. APELen 70. artikuluaren 4. apartatuak argitzen du ez dela administrazio-espedientearen parte izango informazio lagungarria edo osagarria, hala nola aplikazio, fitxategi eta datu-base informatikoetakoa, ohar, zirriborro, iritzi, laburpen, komunikazio eta txostenetakoa —izan txostenok barrukoak edo administrazio-organo edo entitateen artekoak—, eta, orobat, administrazio publikoek emandako balio-judizioak, non eta ez diren prozedurari amaiera ematen dioten administrazio-ebazpena baino lehen eskatutako txostenak, nahitaezkoak zein aukerakoak. Horrenbestez ulertzen da zehaztu berri ditugun dokumentu horiek direla sinadurarik behar ez dutenak, ez baitira administrazio-espediente baten parte.

### 2.3. Elektronikoa ez den beste formatu bateko dokumentuak

Azkenik, adierazi behar da APELen 26. artikuluak argi uzten duela alderdi bat: administrazioak elektronikoki soilik funtzionatu behar du; administrazio publikoak ezin du paperean dagoen dokumentu administratiborik sortu.

Administrazio publikoek idatziz emango dituzte administrazio-dokumentuak, bitarteko elektronikoen bidez, non eta haien izaerak ez duen eskatzen adierazteko eta jasota geratzeko beste modu egokiagoren bat aukeratzea.

APELek ez du zalantzarik uzten: euskarri elektronikoaren alde egiten du argi eta garbi. Ez bakarrik 26. artikuluaren 2. apartatuan. Legearen beste agindu batzuek ere planteamendu bera nabarmentzen dute. Hala, 36. artikuluaren 1. apartatuak xedatzen du administrazio-egintzak idatziz emango direla, bitarteko elektronikoen bidez, non eta haien izaerak ez duen eskatzen adierazteko eta jasota geratzeko beste modu egokiagoren bat.

Egia da nolabaiteko malgutasuna dagoela, beste euskarri batzuei atea erabat ixten ez zaielako, baina oso kasu gutxitan erabiltzeko aukera uzten da.

## 3. ZIURTAGIRIAK, KOPIA ZIURTATUAK ETA DOKUMENTUEN KOPIA AUTENTIKOAK

Antzeko kontzeptuak dira ziurtagiriak, kopia ziurtatuak eta dokumentuen kopia autentikoak. Funtzionario publiko batek egiten ditu guztiak. Baina, ikusiko dugunez, bereizi egiten dira egilearen funtzioaren arabera edo hartutako formaren arabera.

### 3.1. Ziurtagiriak. Ziurtagiriak zentzu hertsian, kopia ziurtatuak eta kopia autentikoak

Fede ematea eta ziurtatzea gauza bera dira. Tresna-funtzioa du eta funtzionario jakin batzuei eman zaie eginkizun hori. Horren arabera, ziurtapen-egintzak sortzen dituzte, eta dokumentuak dira emaitza. Bi modalitate daude: bat, egitate edo egintza juridiko bat *jasota geratzea* da (adibidez, akta bat, kontratu bat) fede ematearen helburua, eta, bestea, egintza edo egitate bat *ezagutzera ematea* (ziurtagiriak).

Ziurtagiriak dokumentu bidezkoak edo dokumentu gabeak izan daitezke, dokumentu bat duten edo ez kontuan hartuta. Dokumentu bidezkoei lekukotasunezkoak ere esaten zaie.

*Dokumentu bidezko ziurtagiri* terminoaren barruan *ziurtagiriak, zentzu hertsian*, eta *kopia ziurtatuak* biltzen ditugu. Bata eta bestea dira *fede emateko* eginkizuna esleituta duten funtzionario publikoek beren eginkizunak betetzean egiten dituztenak, eta, beraz, *dokumentu publikoak* dira; Prozedura Zibilaren Legearen (PZL) 317. artikuluaren 1. zenbakitik 6.era bitartekoetan daude jasota.

Hau da ziurtagirien —zentzu hertsian ziurtagiri esaten zaienen— eta kopia ziurtatuen arteko aldea: lehenengo kasuan, *dokumentu bat sortzen da*, non ziurtagiria egin nahi zaion dokumentuaren eduki osoa edo zati bat kopiatzen edo transkribatzen baita; bigarrenean, berriz, dokumentuaren kopia bat egiten da, eta horren gainean *ziurtapen-eginbide* bat jartzen da.

Ziurtagiriak eta kopia ziurtatuak eta «kopia autentikoak» eta «kopia arruntak» ez dira gauza bera, eta bereizi egin behar dira.

*Kopia autentikoak* dira funtzionario publikoek beren eginkizunak betetzean sortzen dituztenak *fede emateko eginkizuna espresuki esleituta izan gabe*. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 27. artikuluan honela definitzen dira kopia autentikoak: *edozein euskarritan eginda daudela ere, administrazio publikoetako organo eskudunek egindakoak, bermaturik geratzen bada kopia egin duen organoaren identitatea eta dokumentuaren edukia*, eta *jatorrizko dokumentuen baliozkotasun eta efikazia bera izango dutela* adierazten da.

*Kopia arruntak* dira funtzionario publiko batek bere eginkizunak betetzen ari dela baimendu ez dituenak.

### 3.2. Dokumentu elektronikoa ziurtapena egiteko

Hasiera batean, dokumentu guztiak dira ziurtatzeko modukoak. Ziurtagiri izango dira, bai euskarria papera bada, bai elektronikoa bada, edo beste era batekoa bada, jatorrizkoak edo kopiak badira, eta azken horiekin, gauza bera, ziurtagiri «autentikoak» nahiz arruntak izan. Edonola ere, komeni da ziurtagirian ziurtatzen den dokumentua zer motatakoa den jakiteko aukera ematen duten datuak adieraztea.

Dokumentu elektronikoa ziurtagiri bat emateko bitartekoa zein ziurtagiriaren xedea izan daiteke.

Gai hau erregulatzen duten arauak, funtsean, APELen 26. eta 27. artikuluetan eta Konfiantzazko zerbitzu elektronikoen zenbait alderdi arautzen dituen azaroaren 11ko 6/2020 Legean daude.

Administrazio publikoen arau orokorra da administrazio publikoek *ematen* dituzten dokumentuek elektronikoak izan behar dutela, *non eta haien izaerak ez duen eskatzen adierazteko eta jasota geratzeko beste modu egokiagoren bat aukeratzea* (APELen 26.1 artikulua).

Dokumentu elektroniko publiko, administratibo eta pribatuek beren izaerari dagokion balio eta efikazia juridikoa dute, aplikagarri zaien legeriaren arabera (Konfiantzazko zerbitzu elektronikoen zenbait alderdi arautzen dituen Legearen 3.1 art.).

APELen 26.2 artikuluak ezartzen du administrazio publikoek emandako dokumentu elektronikoak *baliozkotzat* jotzeko baldintza hauek bete behar dituztela:

a) Edozein eratako euskarri elektronikotan artxibaturik izatea informazioa, identifikatzeko eta bereiziki tratatzeko modukoa den formatu baten arabera.

ISBN: 978-84-7777-732-8

b) Indibidualizatzeko aukera ematen duten identifikazio-datuak izatea, hargatik eragotzi gabe espediente elektroniko batean sartzeko aukera.
c) Eman diren unearen denbora-erreferentzia bat izatea.
d) Eskatzen diren gutxieneko metadatuak izatea.
e) Dagozkion sinadura elektronikoak izatea, aplikatzekoa den araudiaren arabera.

Legeak berak aurreikusten du informazioa emateko dokumentu elektronikoa (APELen 26.3 artikulua), zeina ez baita aurrekoak bezalakoa:

Ez dute sinadura elektronikoaren beharrik izango administrazio publikoek eman eta informazio hutserako argitaratzen diren dokumentu elektronikoek, eta, orobat, administrazio-espediente baten parte ez direnek. Hala ere, beti identifikatu beharko da dokumentu horien jatorria.

Eta dokumentu elektronikoari dagokionez, 27.3 artikuluan hau esaten da: «Kopia elektronikoen edo paperezkoen identitatea eta edukia bermatzeko eta, beraz, kopia autentikoak direla bermatzeko, administrazio publikoek bete beharra daukate Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean, Segurtasunaren Eskema Nazionalean eta haiek garatzeko arau teknikoetan aurreikusitakoa, eta, orobat, erregela hauek». Jarraian, zenbait kasu aipatzen dira, eta horiei buruz hitz egingo dugu ondoren.

### 3.3. Jatorrizko dokumentua eta kopia

*Kopia ez den* dokumentua beti da *jatorrizkoa*. Jatorrizkoa izango da paperean edo euskarri elektroniko batean sortutako dokumentua.

Hala ere, jatorrizko dokumentu baten kopia, ziurtatua izan edo ez, ziurtatu egin daiteke edo kopia egin daiteke, eta, beraz, haren kopiekiko «jatorrizko» bihur daiteke. Horregatik daude erlazionatuta kontzeptu horiek.

***Jatorrizkoa***, beraz, kopia ez den dokumentua da (berezko zentzua), baina kopia bat ere izan daiteke jatorrizko, haren kopia bat egiten bada.

Horrenbestez, bai jatorrizko bat, berezko zentzuan, bai kopia bat ziurtatu egin daitezke; hala ere, normalena jatorrizkoa ziurtatzea izaten da; jatorrizkorik ez badago soilik onartzen da kopia, ordena honetan: kopia ziurtatua, kopia autentikoa eta kopia arrunta.

### 3.4. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 27. artikulua

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legea (APEL) onetsi eta lege hori garatu ondoren, ordenamendu juridikoak oinarrizko erregulazio bat ezarri du, zeinak barne hartzen baititu dokumentuak euskarri batzuetatik beste batzuetara eraldatze prozedurak eta aukerak, kopia autentikoak lortzeko. Era berean, aipatutako oinarrizko erregulazio horrek dokumentu horiei ematen zaien balioa zehazteko ere balio izan du, batez ere kopia autentikoaren esanahiari dagokionez.

**Hala, APELen 27. artikuluak «kopia autentikoak» administrazio-ondorioetarako baliozkoak diren bakarrak direla arautzen du** (eta ukapenez, autentikoak ez direnez, kopia arruntak).

### 3.4.1. Kopia autentikoa

Kopia autentikoa dokumentu berri bat da, horretarako gaitasuna eta eskumena duen antolakunde batek emana, dokumentatzen dituen egitateei edo egintzei buruzko froga-balio osoa duena, eta jatorrizko dokumentuaren balio bera duena zentzu guztietan. Kopia autentikoa egiten den unean, jatorrizkoarekin bat datorrela kontuan hartuta egiaztatzen da kopia autentikoa dela, eta ondorio hau du: jasota dituen datuen autentikotasuna bermatzen du.

Kopia autentikoa egiteko, jatorrizko dokumentuaren edo beste kopia autentiko baten edukiaren transkripzioa egiten da. Kopia autentikoak, administrazio publikoek edo herritarrek egin, ez daude administrazio-prozedura jakin batera mugaturik. Aitzitik, jatorrizkoen balio bera dute, eta antolakunde publiko eta pribatuen nahiz interesdunen aurrean jatorrizkoek duten eragin bera dute.

Lehen, jatorrizko dokumentu elektronikoak administrazioaren esku egon behar zuen kopia autentikoek jatorrizkoen efikazia bera izan zezaten, eta sinadura elektronikoaren informazioak eta, hala bazegokion, denbora-zigiluarenak dokumentu horrekin bat zetozela egiaztatu behar zen. Betekizun murriztaile hori desagertu egiten da APELen; izan ere, kopia autentikoei jatorrizkoen balio bera ematen zaie lege horretan, jatorrizkoa non dagoen kontuan hartu gabe. Ez hori bakarrik; izan ere, legeak kopia autentiko batzuetatik beste kopia autentiko batzuk egiteko aukera ematen du.

Beraz, desagertu egiten dira aurreko beste figura batzuk, bereziki erkaketa edo konpultsa. Kopia guztiak autentikoak izateak eta berme zehatz batzuk izateak, eta horri herritarrari zentzuzko dokumentuak eskatu behar zaizkiola gehituta, erabat justifikatzen dute «kopia konpultsatuak edo erkatuak» aurkezteko beharra desagertzea.

Dokumentu publiko edo pribatu baten kopia, autentikoa izan dadin, euskarria edozein dela ere, administrazio publikoetako organo eskudunek egin behar du, eta edukia eta kopia egin duen organoa zein den bermatuta geratu behar da.

### 3.4.2. Kopia autentikoak egiteko eta beste zeregin batzuetarako gaitutako funtzionarioak

Legitimitate-betekizun subjektibo hori dela eta, APELen 27. artikuluak zehazten du administrazio-dokumentu publiko edo pribatuen kopia autentikoak administrazio publiko bakoitzak erabakitzen duen organoek soilik egin ahal izango dituztela. Aurretik esan denez, kopia autentikoetan, edozein euskarritan eginda daudela ere, bermaturik geratuko da kopia egin duen organoaren identitatea eta dokumentuaren edukia.

Hau da, zeregin horretarako gaitutako funtzionarioak egotea eskatzen du APELek. Estatuaren Administrazio Orokorrak, autonomia-erkidegoek eta toki-entitateek funtzionario gaitu baten bitartez edo administrazio-jarduketa automatizatuaren bitartez egin ahal izango dituzte kopia autentikoak.

APELen 12. artikuluak figura horren beste alderdi batzuk arautzen ditu; izan ere, administrazio publikoek «erregistro bat edo beste sistema baliokideren bat» eduki behar dutela jasotzen du, kopia autentikoak egiteko gaituta dauden funtzionarioak jasota gera daitezen. Horrela, kopiak behar bezala egiten direla bermatu nahi da.

Erregistro horiek, bestalde, elkarreragingarriak izango dira eta administrazio publiko guztiekin konektatuta egongo dira.

Administrazioek hala erabakitzen badute, erregistro horretan, gainera, interesdunei bitarteko elektronikoak erabiltzen laguntzen aritzen diren funtzionarioen zerrenda ere jaso daiteke.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Hori horrela izanik, gerta liteke funtzionario batek bi funtzio horiek aitortuta izatea edo bat bakarrik. Kasu horietan, APELek aukera ematen du herritarrak bere burua identifikatzeko eta jasota uzteko baimen espresua ematen duela funtzionario batek bere izenean jardun dezan, horretarako dagoen sinadura-sistema erabiliz. Oso kontuan hartzekoa izango da hori, herritarrek administrazioari aurkezten dizkioten dokumentuek ere autentikoak izan behar baitute.

APELek xedatu du 2018ko urriaren 2tik aurrera erregistro-bulegoek erregistro-gaietan laguntzeko bulego bihurtu behar dutela, eta, beraz, funtzionarioek ziurtagiriak egiteko eta laguntzeko gaituta egon behar dutela. Oraintsu, **Urrutiko Lanaren irailaren 22ko 28/2020 Errege Lege Dekretuaren azken xedapenetako bederatzigarrenak** aldatu egin du Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen azken xedapenetako zazpigarrena, eta atzeratu egin du ahalordetzeen erregistro elektronikoari, erregistro elektronikoari, enplegatu publiko gaituen erregistroari, administrazioaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorrari eta Artxibo Elektroniko Bakarrari buruzko aurreikuspenak indarrean jartzeko eguna; izan ere, 2021eko apirilaren 2tik aurrera izango dituzte ondorioak.

### 3.4.3. Kopia autentikoen baliozkotasuna eta irismena

27.2 artikuluak zehazten du zer den kopia autentikoa. Euskarria edozein dela ere, administrazio-dokumentu publiko edo pribatu baten kopia autentikoa izan dadin, administrazio publikoetako organo eskudunek egin beharko dute, eta bermaturik geratu beharko da kopia egin duen organoaren identitatea eta dokumentuaren edukia.

Kopia autentikoek jatorrizko dokumentuen baliozkotasun eta efikazia bera izango dute. Eta hori ondorio guztietarako izango da. Alde batetik, juridikoki, jatorrizko dokumentuaren eta kopia autentikoaren balioari dagokionez, parekatze horrek ez du zalantzarik uzten edozein froga-betebehar ebazteko duen gaitasunaz. Dokumentu pribatuen kopia autentikoen kasuan, ondorio administratibo hutsak izango dituzte. Administrazio publiko batek egindako kopia autentikoak baliozkoak izango dira gainerako administrazioetan.

Jatorrizkoa eta kopia autentikoa erabat parekatze horrek esan nahi du kopia autentikoa gordetzea nahikoa dela dena delakoa bermatzeko, eta, beraz, jatorrizkoa suntsitu egin daitekeela, kopia autentikoa gordeta babestuta geratzen baita dokumentuaren froga-balioa nahiz ondare-balioa. Euskarriak, sinadurak edo beste elementu batek berez ondare-balioa dutenean izan ezik.

### 3.4.4. Zer da digitalizazioa?

APELen 27. artikuluaren 3. apartatuaren b) letran *digitalizazioa* zer den zehazten da: prozesu teknologiko bat da, zeinaren bitartez paper-euskarria edo beste euskarri ez-elektroniko bat duen dokumentu bat dokumentuaren irudi kodetu, leial eta osoa duen fitxategi elektroniko bihurtzen baita.

APELen agindu horrek zehazten du zer arau errespetatu behar den kopia elektronikoen (edo paperezkoen) identitatea eta edukia bermatzeko eta, beraz, kopia autentikoak direla bermatzeko. Funtsean, administrazio publikoek Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean, Segurtasunaren Eskema Nazionalean eta haiek garatzeko arau teknikoetan aurreikusitakoa bete beharko dute. Bai eta 27. artikuluan bertan zehaztutako arauak ere, zeinak aurrerago aztertuko baititugu.

### 3.4.5. Kasu bakoitzean kopia bat autentikoa dela bermatzeko baldintzak

Era berean, APELen 27. artikuluaren 3. apartatu horretan *kopia* bat autentikoa dela bermatzeko betekizunak arautzen dira; hau da, kopia horren edukia eta identitatea egiazkoak direla

bermatzeko betekizunak. Gerta daitezkeen kasuistikak kontuan hartuta, baldintza hauek bete behar dira:

a) Beraz, kopia autentikoak egiteko Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean, Segurtasunaren Eskema Nazionalean eta haiek garatzeko arau teknikoetan aurreikusitakoa bete behar dute administrazio publikoek.
b) Jatorrizko dokumentu elektroniko baten edo kopia elektroniko autentiko baten kopia elektronikoek, formatu-aldaketa izan edo ez, *metadatuak* izan beharko dituzte; horiek dokumentua kontsultatzean bistaratzen dira, eta kopia bat dela egiaztatzen dute.

   Metadatuak, hain zuzen ere, dokumentu baten edukiari, egiturari eta sinadurari testuingurua ematen dioten elementuak dira, eta denboran zehar haren froga-balioari eta fidagarritasunari laguntzen diote, jardueren eta prozeduren ebidentzia elektroniko gisa.

   Paper-euskarria edo digitaliza daitekeen beste euskarri ez-elektroniko bat duten dokumentuen kopia elektronikoen kasuan, dokumentuak *digitalizatu* egin beharko dira, eta kopiek *metadatuak* izan beharko dituzte; horiek dokumentua kontsultatzean bistaratzen dira, eta kopia bat dela egiaztatzen dute.
c) Dokumentu elektronikoen paper-euskarriko kopiek *adierazi beharra daukate kopia direla*, eta *kode elektronikoki sortu* bat edo *beste egiaztatze-sistema bat izan behar dute, aukera emango duena kopiaren autentikotasuna kontrastatzeko, kopia egin duen organo edo organismo publikoaren artxibo elektronikoetan sartuz*.

   Elektronikoki ematen diren dokumentuek balidazio-zenbaki bakar bat eta Interneteko helbide bat izaten dute, non emandako dokumentua baliozkotu baitaiteke. Horri esker, Interneteko helbide horretan aurkeztutako dokumentua egiazta dezake edonork, balidazio-zenbakia sartuz.

   Administrazio publikoek egiaztapen-kode seguruak edo erabili dituzten egiaztapen-sistemak argitaratuko dituzte beren egoitza elektronikoetan.
d) Paperean diren jatorrizko dokumentuen paper-euskarriko kopiak administrazioaren esku dagoen dokumentu elektronikoaren paperezko kopia autentiko bat eginez emango dira, edo, bestela, jatorrizko dokumentuaren kopia autentikoa daraman agerbide elektroniko baten bitartez.

#### 3.4.6. Kopia autentikoa, herritarren eskubide

Kopia autentikoa herritarren eskubide bat ere izan daiteke. Alde horretatik, 27.4 artikuluak xedatzen du interesdunek noiznahi eskatu ahal izango dutela administrazio publikoek baliozko moduan emandako administrazio-dokumentu publikoen kopia autentikoak emateko.

Eskubide horretaz baliatzeko, jatorrizko dokumentua eman zuen organoari egiten zaio eskaera. Organo horrek hamabost eguneko epea du kopia emateko. Betebehar horren salbuespenak Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legean jasotako salbuespen, muga eta bermeen ondorio dira.

Era berean, administrazio publikoak behartuak daude interesdunek aurkezten duten eta administrazio-espediente batean sartu behar den paperezko edozein dokumenturen kopia elektroniko autentikoak ematera.

APELen 53. artikuluan dator jasota izapidetzen ari diren prozeduretako dokumentuen kopia lortzeko aukera. Artikulu horren 1. apartatuaren a) letran jasotzen da herritarrek eskubidea dutela prozeduren izapidetze-egoera zein den jakiteko baliabide elektronikoen bidez.

Gainera, berritasun bat ere badu, espedienteetan jasotako dokumentuen kopia lortzeko aukera ere aipatzen baitu, eta eskatutako kopiak emantzat joko dira haiek interesdunaren

ISBN: 978-84-7777-732-8

esku jartzen direnean, baliabide elektronikoak erabilita, administrazio eskudunaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorrean.

#### 3.4.7. Legeria espezifikoa duten kopia autentikoak

Artikulu horretan aipatzen diren kopia autentikoaren salbuespenak tratamendu juridiko propioa duten dokumentuei buruzkoak dira. Horrelakoak dira notario-dokumentu publikoak, erregistro-dokumentuak eta dokumentu judizialak, eta aldizkari ofizialak. Kasu horietan, APELek adierazten du, kopia autentikoak egiteko, dagozkien legeria espezifikoetara jotzeko.

### 3.5. Kopiak, ziurtagiriak eta legeztapenak Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioan

EAEko administrazio publikoen arloan, ekainaren 18ko 149/1996 Dekretuak, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorraren eta organismo autonomoen eremuan dokumentuen kopiak eta ziurtagiriak emateari eta sinadurak legeztatzeari buruzkoak, arautzen ditu hizpide ditugun kontuen gaineko auzi guztiak (EHAA, 135. zk, 1996-07-15ekoa).

**OSO GARRANTZITSUA, GOGOAN IZAN**: dekretu horren zenbait artikulu espresuki indargabetu ziren urriaren 1eko 39/2015 Legea, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena, eta urriaren 1eko 40/2015 Legea, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena, indarrean jarri zirenean, azaldu berri denez, *kopia autentikoak* eta *kopia arruntak* baino ezin baitituzte eman EAEko administrazio publikoek.

Gogora dezagun: *kopia autentikoak* funtzionario publikoek beren eginkizunak betetzean sortzen dituztenak dira *fede emateko eginkizuna espresuki esleituta izan gabe*. *Kopia arruntak* dira funtzionario publiko batek bere eginkizunak betetzen ari dela baimendu ez dituenak.

Dokumentuen kopiak eta ziurtagiriak emateari buruzko ekainaren 18ko 149/1996 Dekretuak lau kopia mota definitzen ditu (arrunta, autentikoa, autentifikatua eta konpultsatua), baina indarrean bi baino ez daude: kopia autentikoa eta arrunta, eta, halaber, indarrean jarraitzen dute sinaduraren definizioari, efikaziari, prozedurari eta sinatzeko gaituta dagoen funtzionario publikoari buruzkoek.

Era beran, ekainaren 18ko 149/1996 Dekretuan aurreikusitako prozedura zuzenbidearen araberakoa da APELen aurreikuspenak errespetatzen badira soilik, eta bereziki 26. eta 27. artikuluak eta haiek garatzeko arautegia, eta erreferentzia berezia egiten zaio Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionalean, Segurtasunaren Eskema Nazionalean eta haiek garatzeko arau teknikoetan aurreikusitakoari. Alderdi horietako batzuk araututa daude jada administrazio-prozeduretan bitarteko elektroniko, informatiko eta telematikoen erabilera arautzen duen Jaurlaritzaren Lehendakariordetzaren abenduaren 18ko 232/2007 Dekretuan (EHAA, 22. zk, 2008ko urtarrilaren 31koa).

Gauzak horrela eta ahalordetzeen erregistro elektronikoaren, erregistro elektronikoaren, enplegatu publiko gaituen erregistroaren eta abarren indarraldiari eta funtzionamenduari buruzko arau-aurreikuspenak 2021eko apirilaren 2ra atzeratu direnez[1], jo behar dugu, ekainaren 18ko 149/1996 Dekretuaren babesean, indarrean dirautela, funtzio publikoan ari direla, kopia autentikoak ziurtatu ditzaketen pertsonei buruzko arau-erreferentziek.

Esandakoak esanda,

[1] Urrutiko lanari buruzko irailaren 22ko 28/2020 Errege Lege Dekretuaren azken xedapenetako bederatzigarrenak Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen azken xedapenetako zazpigarrena aldatu du.

### 3.5.1. Kopiak

Dekretuak lau kopia mota definitzen ditu: arrunta, autentikoa, autentifikatua eta konpultsatua. Gaur egun, indargabetuta daude kopia autentifikatuei eta konpilatuei buruzko arau-erreferentziak.

— Kopia mota bakoitzari emate-prozedura zehatza dagokio.
— Azken hiruretan eginbide bereziak bete behar dira. Kasuz kasu zehaztuko ditugunez gainera, lau kopia motek elementu hauek izan behar dituzte orrialde guztietan:

- kopia egin duen sailaren edo organismo autonomoaren zigilua,
- egite-data, eta
- kopia egin duen pertsonaren kargua eta izen-abizenak.

Azter ditzagun orain, banan-banan, kopia mota guztiak.

a) *Kopia arrunta*

Dekretuan jasotakoaren arabera, administrazioa jabe duen dokumentu baten fotokopia hutsa da, inolako ohar berezirik ez duena. Horregatik, ez du inolako eginbideren beharrik.

Egun, posible da kopia arrunta digitalizazio bidez, eskaner bidez edo eskaner-fotokopiagailu bidez lortzea. PDF formatua da hizpide ditugun kopiak egiteko formaturik ohikoena.

Informazio-balioa du, ez besterik, ezerk ez baitu bermatzen haren fidagarritasuna, autentikotasuna eta osotasuna.

Prozedurak izapidetzeaz arduratzen diren langileek nahiz artxiboetako eta erregistroetako langileek eman diezaiokete kopia hau interesdunari.

b) *Kopia autentikoa*

Jatorrizko dokumentuaren erreprodukzio literala da, administrazioak esplizituki baimendutakoa.

Eginbide bat medio egiten da, eta adierazten da egindako dokumentua jatorrizkoaren kopia dela, formula honen bidez: «kopia autentikoa da». OHARRA: Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legea indarrean jarri zenetik, **eginbide hori jada ez da beharrezkoa; nahikoa da zigilu digital instituzionala edo funtzionario publikoaren sinadura digitala**.

Kopia horrek ororen aurrean izango du eragina, hau da, guztizko balio administratiboa eta legezkoa du.

Kopia autentiko bat ematea jatorrizko dokumentua egin zuen organoari edo *kopia autentiko bat duen organoari dagokio (APEL indarrean sartu zenean egindako aldaketa).*

APEL indarrean dagoenetik ez da beharrezkoa kopiaren zenbakia jasotzea; horretarako, berariazko erregistro bat izango da.

Erregistro horretan, ahalordetzeen erregistro elektronikoa, erregistro elektronikoa eta enplegatu publiko gaituen erregistroa arautu arte, gutxienez, datu hauek jasoko dira:

— zer dokumentu den, zehaztu behar delarik dokumentu mota (eskabidea, txostena eta abar) eta haren edukiari buruzko ohar txiki bat,
— kopia hartuko duen pertsona fisiko edo juridikoaren izena,
— kopiaren zertarakoa, eta
— kopiaren data.

ISBN: 978-84-7777-732-8

c) *Kopia autentifikatua. INDARGABETUA*

d) *Kopia konpultsatua INDARGABETUA*

### 3.5.2. Ziurtagiriak

Ziurtagiriak sinadura elektronikoa dutela emango dira.

APEL indarrean sartu aurretik, adierazpen formal espezifiko bat behar zen, honako hauek jasoko zituena:

— lehenengo, ziurtagiria egin duenaren izena, bi abizen eta kargua edo funtzioa;
— ondoren, ziurtagirian aipatzen diren gertakariak, egintzak edota erabakiak osorik edo zati batean kontatu edo idatzi.

Ziurtagirien ondorioak guztientzat izango dira baliozko.

Hauek izango dute ziurtagiriak egiteko eskumena:

— ziurtagirietan jasotako egintzak edo xedapenak eman dituzten organoetako titularrek;
— kide anitzeko administrazio-organoko idazkariak, organoko presidentearen oniritziaz;
— zerbitzu erkideen ardura duten organoen titularrek, sailetatik edo organismo autonomoetatik ateratzen diren dokumentuen kasuan;
— lurralde-ordezkariek, bakoitza bere eskumenen eremuan;
— erregistro publikoetako arduradunek, haien egitekoei dagozkienean;
— Gobernu Kontseiluko idazkariak eta Batzorde Delegatuetako idazkariek, erabakiak organo batek edo besteak onartutako erabakiei dagokienean; eta
— Jaurlaritzaren Idazkaritzako eta Legebiltzarrarekiko Harremanetarako zuzendariak, Gobernu Kontseiluaren eta bere Batzorde Delegatuen aktetan ageri diren erabakiei dagokienean.

**APEL indarrean jarri aurretik,** ziurtagiri guztietako orrialde guztietan datu hauek agertu behar zuten:

— kopia egin duen sailaren edo organismo autonomoaren zigilua,
— egite-data, eta
— kopia egin duen pertsonaren kargua eta izen-abizenak.

APEL indarrean jarri ostean nahikoa du sinadura digital elektronikoa.

### 3.5.3. Kopia eta ziurtagiri elektronikoak

EAEn indarrean da Jaurlaritzaren Lehendakariordetzaren 232/2007 Dekretua, abenduaren 18koa, administrazio-prozeduretan bitarteko elektronikoen, informatikoen eta telematikoen erabilera arautzen duena (EHAA, 22. zk, 2008ko urtarrilaren 31koa).

Autonomia-erkidegoko sektore publiko guztia arautzen du, Justizia Administrazioa eta EAEko Administrazioaren menpe diren polizia-kidegoen segurtasun jarduerak izan ezik.

***Kopiei*** dagokienez, APEL indarrean jarri ostetik, kopia autentikoen balioa izango dute bitarteko elektronikoz egindako dokumentu elektronikoen kopiek, nahiz eta jatorrizko formatua ez gorde; betiere, jatorrizko dokumentua edo kopia autentiko bat administrazioaren esku badago eta jatorrizkoa eta kopia bat datozela egiazta badaiteke.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 16. gaia

- ✓ Sinadurak legeztatzea.
- ✓ Balidatzea administrazio elektronikoan: identifikazio eta sinadura elektronikoa, ziurtagiri elektronikoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 16. gaiaren aurkibidea

1. **Sinadurak legeztatzea**

2. **Balidatzea administrazio elektronikoan: identifikazio eta sinadura elektronikoa. Ziurtagiri elektronikoa**

    2.1. Administrazio-jarduketarako sinadura-sistemak
    2.2. Lege-esparru orokorra
    2.3. Euskal Autonomia Erkidegoko lege-esparrua
        2.3.1. Sinadura elektronikoa: definizioa eta balio juridikoa
            2.3.1.1. Definizioa
            2.3.1.2. Erabilera eta ondorio juridikoak
            2.3.1.3. Bermeak
            2.3.1.4. Sinadura elektronikoa: segurtasuna eta elkarreragingarritasuna
            2.3.1.5. Sinadura elektroniko motak
    2.4. Sinadura elektronikoa EAEko Administrazioan
        2.4.1. Baldintza orokorrak
        2.4.2. Baldintza gehigarriak
        2.4.3. Sinadura elektroniko baimendua duten pertsonak eta erakundeak
    2.5. Ziurtagiri elektronikoa
        2.5.1. Definizioa
        2.5.2. Ziurtapen-agintaritza
        2.5.3. Oinarri teknikoak
        2.5.4. Edukia eta erabilera
        2.5.5. Ziurtagiri elektroniko motak
            2.5.5.1. Pertsonala
            2.5.5.2. Entitatearena
            2.5.5.3. Gailuarena
        2.5.6. Ziurtagiri elektronikoaren bizi-zikloa
        2.5.7. Ziurtapen elektronikoa Euskal Autonomia Erkidegoan
    2.6. Euskal ziurtapen-agintaritza: Izenpe
        2.6.1. Aurkezpena
        2.6.2. Izenperen definizioa eta helburuak
        2.6.3. Izenperen ziurtagiri motak

3. **EAEko administrazio orokorrak ziurtagirriak erabiltzea**

    3.1. Herritarrek ziurtagiriak erabiltzea
    3.2. EAEko administrazio publietako langileek sinadura-ziurtagiriak erabiltea

4. **Bibliografia eta webgrafia**

5. **IZENPE ziurtapen eta zerbitzu enpresa SAk eskaintzen dituen eranskina**

## 1. SINADURAK LEGEZTATZEA

Sinadura legeztatzea ez da aurreko bi prozedurak bezalakoa —kopia eta ziurtagiria—, kasu honetan ez baita dokumentuaren edukiaren balioa berresten, hura sinatu duen pertsonaren nortasuna ziurtatzen baizik.

Sinadura legeztatzeko, dokumentua sinatu ondoren, eginbide bat sartuko da izenburu honekin: «Sinadura legeztatzeko eginbidea». Horren ondoan, hauxe adieraziko da: «Nire esku dauden datuen arabera, aurreko sinadura pertsona honi [dokumentuan ageri den izena, abizenak eta kargua] dagokio».

Horrez gain, legeztatzeko, beste datu hauek ere agertu beharko dira:

— sinadura legeztatu duen sailaren edo organismo autonomoaren zigilua,
— noiz legeztatu den (data), eta
— legeztatzea egin duen pertsonaren kargua eta izen-abizenak.

## 2. BALIDATZEA ADMINISTRAZIO ELEKTRONIKOAN: IDENTIFIKAZIO ETA SINADURA ELEKTRONIKOA. ZIURTAGIRI ELEKTRONIKOA

Administrazio elektronikoa (edo e-administrazioa) administrazio publikoan informazioaren eta komunikazioaren teknologiak erabiltzea da. Informazioaren eta komunikazioaren teknologiak erabiltzeak bi jardute-modu oinarrizko dakartza: antolakunde barneko ikuspegitik, bulego tradizionalak eraldatzen ditu paperean egiten diren prozesuak prozesu elektroniko bihurtuz, paperik gabeko bulegoak sortzeko; eta kanpo-harremanen ikuspegitik, bide elektronikoa gaitzen du herritarrekiko eta enpresekiko harremanetarako baliabide berri gisa.

Gaur egun, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legeak (APEL) eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legeak haiek indarrean jarri aurretik garatutako xedapenak jaso dituzte, eta berariaz indargabetu dute Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzko ekainaren 22ko 11/2007 Legea.

Baina ñabardura garrantzitsu bat egin behar da: oraindik indarrean jarraitzen dute **ahalordetzeen erregistro elektronikoari, erregistro elektronikoari, enplegatu publiko gaituen erregistroari, administrazioaren Sarbide Puntu Elektroniko Orokorrari eta Artxibo Elektroniko Bakarrari buruzko** apartatuek. Izan ere, APELen azken xedapenetako zazpigarrenean ezarri zen indargabetutako 11/2007 Legearen xedapen horiek 2020ko urriaren 2ra arte egongo zirela indarrean; baina epe hori 2021eko apirilaren 2ra arte luzatu da, **Urrutiko lanari buruzko irailaren 22ko 28/2020 Errege Lege Dekretuaren** azken xedapenetako bederatzigarrenaren bidez.

Urriaren 1eko 39/2015 Legean, honako gai hauek aipatzen dira besteak beste: pertsonek administrazio publikoekiko harremanetan dituzten eskubideak; bitarteko elektronikoak erabiltzeko laguntza eskaintzea; erregistro elektronikoak; prozeduran interesdun direnak identifikatzeko sistemak; jakinarazpenak bitarteko elektronikoak erabilita egitea; administrazio publikoek dokumentuak ematea; administrazio publikoek egindako kopien balioa eta efikazia; interesdunek aurkeztutako dokumentuak, eta dokumentuak artxibatzea.

Honako hauek bereziki interesgarriak dira: Hitzaurrea, atariko titulua, I. titulua, II. kapitulua, II. titulua, I. kapitulua, honako artikulu hauek: 6. artikulua: ahalordetzeen erregistro elektronikoak; 31. eta 32. artikuluak: epeen zenbaketa; 41., 42. eta 43. artikuluak: jakinarazpenak;

ISBN: 978-84-7777-732-8

53. artikulua: interesdunaren eskubideak; 66. eta 68. artikuluak: interesdunak eskaturik hasitako prozedura; 70. artikulua: administrazio-espedientea; 83. artikulua: informazio publikoa; 131. artikulua: arauak publiko egitea; 4. xedapen gehigarria, 4. xedapen iragankorra eta azken xedapenetako 2.a.

Arau-erreferentzia horrek herritarrei zerbitzu ematea du oinarri, eta horrek eskatzen du administrazioekin bitarteko elektronikoen bidez komunikatzeko eskubidea finkatzea. Eskubide horren ordain gisa, eskubide hori baliatu ahal izateko bitarteko eta sistema elektronikoz hornitzeko betebeharra dute administrazioek.

Herritarrek administrazio publikoetara bide elektronikoz iristeko duten eskubidearen onarpen orokorrak ondorioak izan ditu administrazio publikoekin harremanetan jartzeko moduan, bai eta administrazio publikoek haien artean dituzten harremanetan ere; besteak beste, herritar horiei arreta eta zerbitzu hobea emateko.

Ondorio garrantzitsuena da administrazio publikoek bitarteko elektronikoak erabiltzen dituztela lehentasunez (joera da urteen poderioz horiek bakarrik erabiltzea).

Administrazioarekin elektronikoki komunikatzeko eskubidea aitortuta, lehenik eta behin, harremanak izango diren administrazio horren «egoitza» elektronikoa zehaztu beharko da argi eta garbi, identifikatzeko eta autentifikatzeko araubidea, gutxieneko edukia, babes juridikoa, irisgarritasuna, eskuragarritasuna eta erantzukizuna sustatuz.

Halaber, legearen ondorioetarako zenbait termino eta kontzepturen definizioa landu beharra ere badakar; izan ere, horien erabilera arrunta dela-eta, komunikazio elektronikoen testuinguruan zehaztapen asko egin beharra dago. Halaxe gertatzen da espediente elektronikoaren eta dokumentu elektronikoaren definizioarekin, bai eta erregistro elektroniko eta jakinarazpen elektronikoaren definizioarekin, edota denbora-zigiluen irismen eta sistemen definizioarekin ere.

Bestetik, ikusi dugunez, APELek dokumentuen eta kopien baliozkotasuna ere arautzen du, bai eta dokumentu elektronikoak bide konbentzionaletik balio osoz jarduteko modua eta, hala badagokio, dokumentu konbentzionalak dokumentu elektroniko bilakatzeko modua ere.

Nolanahi ere, bitarteko elektronikoak erabiltzeak ezin du murriztu, inondik ere, interesdunak espedientea modu tradizionalean eskuratu ahal izateko duen eskubidea; eta ezin dezake gelditu edo atzeratu administrazioak, barne-antolamenduari begira, prozesuak hobetzeko eta gastu publikoa murrizteko mekanismorik egokienak martxan jartzea —kasu honetan, bitarteko elektronikoak—.

## 2.1. Administrazio-jarduketarako sinadura-sistemak

Gai hau Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen Atariko Tituluaren V. kapituluan dago jasota (Xedapen orokorrak, jarduteko printzipioak eta sektore publikoaren funtzionamendua).

Lehendabizi, aipatzen da sinadura elektronikoa ziurtagiri elektronikoetan oinarritzen dela. *Sinadura elektronikoa* kontzeptu juridikoa pertsona fisikoentzat soilik da, eta *zigilu elektronikoa*, berriz, pertsona juridikoentzat.

Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen (SPAJL) 42. artikuluak **administrazio-jarduketa automatizaturako sinadura-sistemak definitzen**

**ditu**. Administrazio publiko bakoitzak erabili ahal izango ditu, eta administrazio publiko bakoitzak zehaztuko du nola erabili. Sistema hauetaz ari da:

a) *Zigilu elektronikoa,* administrazio publikoarena, organoarena, organismo publikoarena edo zuzenbide publikoko entitatearena, oinarri hau duena: sinadura elektronikoari buruzko legeriak eskatzen dituen betekizunak betetzen dituen ziurtagiri elektroniko aitortua edo kualifikatua.
b) *Egiaztapen-kode segurua (EKS)*, administrazio publikoari, organoari, organismo publikoari edo zuzenbide publikoko entitateari lotua, ezarritako baldintzen araberakoa. Dokumentuaren osotasuna egiaztatzeko modua eskaini beharko da beti, dagokion egoitza elektronikorako irispidearen bitartez.

Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen (SPAJL) 43. artikuluak **administrazio publikoetako langileen sinadura elektronikoa** arautzen du, eta, 38., 41. eta 42. artikuluetan xedatutakoa deusetan galarazi gabe, administrazio publiko, organo, organismo publiko edo zuzenbide publikoko entitate baten jarduketak, bitarteko elektronikoak erabiltzen dituenean, organoko titularraren edo enplegatu publikoaren sinadura elektronikoa beharko du.

Arauketa horren bitartez, «aldi berean identifikatu ahalko dira nor den lanpostuaren edo karguaren titularra eta zer administrazio edo organotan ematen dituen zerbitzuak. Segurtasun publikoko arrazoiengatik, zilegi da sinadura elektronikoko sistemek enplegatu publikoaren identifikazio profesionaleko zenbakia besterik ez adieraztea».

Administrazio publikoek zehaztu ahalko dute zein izapide eta txostenek izan behar duten sinadura elektroniko aitortu edo kualifikatua eta aurreratua, sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatuetan oinarritua.

Azkenik, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen (SPAJL) 45. artikuluak hauxe xedatzen du: elkarreragingarritasuna erraztu eta dokumentu elektronikoen sinadura elektronikoa automatikoki egiaztatzea ahalbidetzeko, administrazio batek sinadura elektronikoko sistema bat erabiltzen badu ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatuetan oinarritzen direnez bestelakoa, beste organo, organismo publiko, zuzenbide publikoko entitate edo administrazio batzuei elektronikoki sinatutako dokumentazioa bidaltzeko edo eskuratzeko, ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatu batean oinarritutako zigilu elektroniko bat gainjarri ahal izango du.

## 2.2. Lege-esparru orokorra[1]

— Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legean, **40. artikuluan** (Administrazio publikoak identifikatzeko sistemak);
— Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legean (urriaren 1eko 40/2015 Legea), **41. artikuluan** (Administrazio-jarduketa automatizatua);

[1] Ongi bereizi behar dira Administrazioaren sinadura elektronikoa (zigilu elektronikoa) eta herritarren sinadura elektronikoa. Lehena Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legean (urriaren 1eko 40/2015 Legea) dago araututa, eta herritarrenak, berriz, jarraian aipatuko ditugun arauetan du oinarria: Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legean (urriaren 1eko 39/2015 Legea), 6. artikuluan (Ahalordetzeen erregistro elektronikoak), 9. artikuluan (Prozeduran interesdun direnak identifikatzeko sistemak), 10. artikuluan (Administrazio publikoek onartutako sinadura-sistemak), 11. artikuluan (Administrazio-prozeduran identifikatzeko eta sinatzeko bitartekoak erabiltzea) eta 70. artikuluan (Administrazio-espedientea);

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legean (urriaren 1eko 40/2015 Legea), **42. artikuluan** (Administrazio-jarduketa automatizaturako sinadura-sistemak);
— Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legean (urriaren 1eko 40/2015 Legea), **43. artikuluan** (Administrazio publikoetako langileen sinadura elektronikoa);
— 3/2010 Errege Dekretuan, urtarrilaren 8koan, Administrazio Elektronikoaren esparruan Segurtasun Eskema Nazionala arautzekoan, II. eranskinean;
— **910/2014 (EB) ERREGELAMENDUAN, EUROPAKO PARLAMENTUAREN ETA KONTSEILUARENEAN, 2014ko uztailaren 23koan (barne-merkatuko transakzio elektronikoetarako identifikazio elektronikoari eta konfiantzazko zerbitzuei buruzkoan, eta 1999/93/EE Zuzentaraua indargabetzekoan);**[2]
— Martxoaren 30eko 203/2021 Errege Dekretuan (sektore publikoak bitarteko elektronikoen bidez jarduteko eta funtzionatzeko erregelamendua onartzekoan).

## 2.3. Euskal Autonomia Erkidegoko lege-esparrua

— **232/2007 Dekretuak xedatzen du EAEko Administrazioak** bermatu egin behar duela aurretik aipatutako bitartekoak erabilita ematen den informazioaren eta dokumentuen egiazkotasuna, osotasuna, eskuragarritasuna, konfidentzialtasuna eta kontserbazioa.

Berme-lan hori egiteko, sinadura eta ziurtagiri elektronikoak erabili beharra arautzen du, besteak beste. Hortaz, bi bitarteko horiek zehaztasunez aztertuko ditugu hurrengo orrialdeetan.

— EAEko **Administrazioaren Dokumentuak Kudeatzeko Sistema Integralean** adierazten da zein printzipio eta baldintza tekniko nahiz legezko aplikatu behar diren administrazio-kudeaketaren prozedura bakoitzean IKTak modu fidagarrian erabiltzeko, sinadura elektronikoaren bidezko balidazioak barne.

Horrenbestez, printzipio horien oinarriak ulertu behar ditugu, ez soilik barne-jarduketa bakoitzean sistemak egoki funtzionatzen duela egiaztatzeko, baizik eta jasotzen ditugun dokumentuak behar bezala balidaturik daudela ziurtatzeko, eta, ondorioz, onartu eta izapidetu egin ditzakegula.

### 2.3.1. Sinadura elektronikoa: definizioa eta balio juridikoa

Orain arte, alderdi horiek Sinadura Elektronikoari buruzko Legean (abenduaren 19ko 59/2003 Legea) zeuden araututa, baina *azaroaren 11ko 6/2020 Legeak (konfiantzazko zerbitzu elektronikoen zenbait alderdi arautzen dituenak)* indargabetu egin du aurreko lege hori. Hain zuzen ere, bigarren lege horrek garatu du 910/2014 (EB) ERREGELAMENDUA, EUROPAKO PARLAMENTUAREN ETA KONTSEILUARENA, 2014ko uztailaren 23koa (barne-merkatuko transakzio elektronikoetarako identifikazio elektronikoari eta konfiantzazko zerbitzuei buruzkoa, eta 1999/93/EE Zuzentaraua indargabetzen duena).

EAEn, 232/2007 Dekretuak. Lege zein dekretu horiek oinarri hartuko ditugu hizpide dugun auzia jorratzeko.

[2] Legegintza-teknika berri gisa, arlo horretako erregelamendu osoaren transposizioa egin ordez, erabaki da erregelamendu horrek hala agintzen duen alderdietan estatuen garapen-araudiak emango direla, errepikapenak saihesteko.

#### 2.3.1.1. *Definizioa*

910/2014 (EB) Erregelamenduak 3. artikuluan jaso du arautzen dituen kontzeptu juridikoen funtzio sorta. Hori horrela, honako hau dio 10. apartatuan: «Sinadura elektronikoa hauxe da: datu elektronikoen multzo bat, sinatzen duen pertsona identifikatzeko balio duena; datu horiek beste datu batzuekin batera erregistratuta edo beste datu batzuekin lotuta egon litezke».

— Bestela esanda, sinadura elektronikoa teknologia bat da, eta dokumentu elektronikoen informazioaren sinatzaile den pertsonari buruzko informazioa babesteko aukera ematen du, hau da, dokumentuaren arduradun den pertsonari buruzko informazioa babesteko aukera ematen du.
— Sinadura elektronikoaren bidez, kudeaketak egin eta balidatu daitezke. Hortaz, administrazioan gero eta gehiago erabiltzen da.

  Sinadura elektronikoak berariazko datu batzuk lotzen dizkio dokumentu elektronikoari; hortaz, sinadura elektronikodun dokumentua jasotzen duena datuen jatorria eta egiazkotasuna egiaztatzeko moduan izango da.
— Teknologia horrek matematika aurreratuak ditu oinarri, eta informatika-adituek diseinatua da. Hori horrela, gure egitekoa da sinadura elektronikoak zer ezaugarri dituen eta zertarako erabiltzen den jakitea eta noiz aplikatu behar dugun edo aplikatzeko noiz eskatu behar dugun jakitea, ez besterik.

#### 2.3.1.2. *Erabilera eta ondorio juridikoak*

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legeak herritar orori ematen dio IKTak erabiltzeko eskubidea, eta horrek ez du sortu behar inolako mugaketarik edo murriztapenik zerbitzu publikoen gain edo administrazioko zernahi jarduera edo prozeduraren gain.

232/2007 Dekretuak eskubidea alderantziz planteatzen du, baina, praktikan, antzekoa da: bitarteko elektronikoak erabiltzea borondatezkoa izango da, eta ez diskriminatzailea.

Beraz, ondorio juridikoetarako, legeak balio osoa aitortzen die sinadura elektronikoa erabiltzen dutenei, bi printzipio hauen bidez:

a) *Aitorpen orokorra: diskriminaziorik ezaren printzipioa.*

   Dokumentu elektroniko sinatua paperean idatzi eta sinatutakoaren baliokidea da, ondorio guztietarako.
b) *Aitorpen zuzena*: eskuzko sinadurarekiko baliokidetasun funtzionalaren printzipioa.

   Hau da, paperean egiten den ohiko sinadura erabiltzen den kasu guztietan erabil daiteke sinadura elektronikoa.

   Aurrerago zehaztuko dugu aitorpen hau.

#### 2.3.1.3. *Bermeak*

Bistakoa da, dokumentu sinatu bat onartzeko, gutxieneko zenbait berme eskatu behar ditugula hura balidatu duela baieztatzen duen pertsonaren nortasunari buruz.

Dokumentu elektronikoari dagokionez, are kontu handiagoz ibili behar dugu, kasu gehienetan ez baitira eskura entregatzen, hots, leihatilan, bide telematikotik baizik, edo, agian, sarean sortu da dokumentua bera, eta ezinezkoa da sinatzailearen nortasuna justifikatzeko eskatzea (NAN edo antzekoa).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Aurrerago aztertuko dugun moduan, sinadura mota bat baino gehiago dago, eta bermemailaren arabera bereizten dira. Mota batekoek zein bestekoek, baldintza hauek bete behar dituzte:

1. *Nortasuna*: izenpetzaile (sinatzaile) moduan ageri dena benetan esaten duen pertsona da.
2. *Osotasuna* edo integritatea, bi zentzutan:

   — jaso dugun informazioa bidali diguten informazio guztia da, eta
   — jaso dugun informazioa ez da manipulatua edo aldatua izan igortzen aritu diren bitartean.

3. Egiazkotasuna, bi alderditatik, baita ere:

   — jaso dugun informazioa jatorrizkoa da, eta
   — zalantzarik gabe, informazioa igorri duen pertsonarena da.

4. *Errebokaezintasuna*, bi aldaera dituelarik, baita ere:

   — igorleak ezin du ukatu jasotako informazioa berak igorri duela, eta
   — ezin du ukatu informazio hori jatorrizkoa dela.

5. *Konfidentzialtasuna*: informazioa igorri duenak eta jaso duenak bakarrik eskura dezakete haren edukia.

#### 2.3.1.4. *Sinadura elektronikoa: segurtasuna eta elkarreragingarritasuna*

2010. urtearen hasieran, bi errege-dekretu onartu ziren, IKTen bitartez kudeaketa administratiboaren eragingarritasuna handitzeko. Bi errege-dekretu horietan datoz gure gaiari buruzko zenbait xedapen.

a) Segurtasunerako Eskema Nazionala arautzen duen Errege Dekretuak (urtarrilaren 8ko 3/2010 Dekretua) xedatzen du sinatzailearen nortasuna egiaztatzeko eta dokumentuko edukiaren egiazkotasuna nahiz osotasuna bermatzeko bitartekoa dela sinadura elektronikoa; baina, horretaz gain, sinatzailearen ukoak prebenitzeko mekanismo bat ere badela, sinatzaileak ezingo baitio, gerora, sinatutako informazioari uko egin.

   Beste era batera esanda, eta ondorio juridikoetarako ere bai, dokumentu batean sinadura elektronikoa jartzean sinatzaileak bere gain hartzen du dokumentuak dakarren informazioaren gaineko erantzukizun osoa, atzera egiteko aukerarik gabe.

   Hortaz, argi eta garbi jakin behar dugu zer motatako sinadura elektronikoa erabili behar den prozedura bakoitzean, bai jasotzen ditugun dokumentuetan, bai egingo ditugun dokumentuetan ere, kopiak barne, noski.

b) Elkarreragingarritasunaren Eskema Nazionala arautzen duen urtarrilaren 8ko 4/2010 Errege Dekretuan (BOE, 25. zenbakia, 2010eko urtarrilaren 29koa) ere jasotzen dira sinadura eta ziurtagiri elektronikoei buruzko zehaztapen batzuk (geroago aztertuko ditugu).

   Elkarreragingarritasuna da informazio-sistemek eta sistema horiek euskarritzat dituzten prozedurek datuak partekatzeko eta beren artean informazioa eta ezagutza trukatzeko duten gaitasuna.

   Sinadura eta ziurtagiri elektroniko aitortuei dagokienez, errege-dekretu hori ez da Estatuko Administrazio Orokorrera mugatzen. Administrazio publiko guztien erreferentzia izan nahi du jarduketa-politika horrek; izan ere, politika horri jarraitzen badiote administrazio publikoek beren politikak egiteko, erraza izango da datuak elkarren artean trukatzea.

#### 2.3.1.5. *Sinadura elektroniko motak*

Hiru sinadura mota bereizten dira, orain arte Sinadura Elektronikoari buruzko Legean (abenduaren 19ko 59/2003 Legea) araututa zeudenak, baina *azaroaren 11ko 6/2020 Legeak (konfiantzazko zerbitzu elektronikoen zenbait alderdi arautzen dituena)* alde batera utzi du xedapen hori, nahiz eta, lege-ondorioetarako, indarrean jarraitzen duten 910/2014 (EB) Erregelamenduan, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluarenean, 2014ko uztailaren 23koan (barne-merkatuko transakzio elektronikoetarako identifikazio elektronikoari eta konfiantzazko zerbitzuei buruzkoa, eta 1999/93/EE Zuzentaraua indargabetzen duena) xedatutakoaren arabera.

910/2014 (EB) Erregelamenduak sinadura elektroniko kualifikatua eta eskuz idatzitako sinadura parekatzen ditu juridikoki, baina estatu kideen esku uzten du gainerako sinadura elektronikoen eta, oro har, konfiantzazko zerbitzu elektronikoen eraginak erabakitzeko aukera. Zentzu horretan, aldatu egin da aurreko araudia, konfiantzazko zerbitzu kualifikatu bat erabiliz ekoitzi edo jakinarazi diren agiri elektronikoei frogagarritasun-abantaila ematen baitie. Ildo horretatik, proba sinplifikatu egin da; izan ere, nahikoa da egiaztatzea zerbitzu hori sartuta dagoela zerbitzu elektronikoen emaile kualifikatuen konfiantzazko zerrendan —910/2014 (EB) Erregelamenduaren 22. artikuluan dago araututa—.

Baina IKTekin lotutako gaietan, eta informazio elektronikoaren segurtasun-neurriei dagokienez bereziki, aurrerapenak etengabeak dira. Hori dela eta, prest egon behar dugu etorkizunean gure prozeduretan eguneraketak egiteko.

Azter ditzagun, orain, sinadura mota bakoitzaren ezaugarriak, 910/2014 (EB) Erregelamenduaren 3. artikuluan xedatutakoari jarraikiz:

a) Arrunta.

   Sinadura elektroniko sinpleena da.

   Informazioa bidaltzen duenaren nortasuna besterik ez du adierazten, eta ez du inolako bermerik eskaintzen edukiari buruz.

   Igarotze-gako alfanumerikoa erabiltzen du (hots, hizkiz eta zenbakiz osatutako kodea).

   Ez da segurua, kopiatu eta erraz erreproduzitu baitaiteke.

   Ezin berma daiteke sinatu duen pertsonak sortu duenik. Ez du ematen arestian aipatu ditugun bermeetatik bat bera ere.

   Beraz, erabilera oso mugatua du: igorlea «norbait» dela egiaztatzea soilik.

   Horrenbestez, ez dugu onartuko kudeaketak sinatzailea modu guztiz fidagarrian identifikatzea eskatzen badu.

   Nahitaezkoa ez bada ere, sarbide askeko edukiak eta informazio-agiriak transmititzeko onartu eta erabiliko dugu sinadura arrunta.

b) Aurreratua.

   Sinatzailea nor den adierazten du, eta eman den informazioa osoa dela ziurtatzen.

   Sinatzaileak bere kontrolpean eduki ditzakeen bitartekoen bidez sortzen da.

   Aukera ematen du sinatu ondoren datuetan egiten den zernahi aldaketa detektatzeko, eta hori sekulako abantaila da dokumentuaren edukia babesteko.

   Baina ez da guztiz segurua, zaila izan arren, kopiatu eta erreproduzitu egin baitaiteke.

   Horregatik, ezin da guztiz bermatu sinatzaileak sortu duenik.

   Berme osorik ematen ez duenez, ez da idatzizko sinaduraren baliokide zuzena, eta arau juridiko bat behar da izapideetan onartzeko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Hortaz, onartuko dugu faktura telematikoetan erabiltzea edo herritarrek erabiltzea, baina ez organismo publikoek edo erabateko segurtasunaren eta pribatutasunaren beharra duten kudeaketa-lanetan erabiltzea.

c) Aitortua.

Txartel kriptografiko bidez, hau da, ezin kopiatu, erreproduzitu edo deszifra daitezkeen ezkutuko gakoen bidez sortutako ziurtagiria da.

Berme osoz ezartzen du sinatzailea nor den, informazioa osoa dela eta emandako datuak ukaezinak direla.

Beste era batera esanda, hau bermatzen du:

— pertsona fisiko batek sinatu duela dokumentua,
— sinatzaileak dokumentua ikusteko aukera duela, eta
— sinatzaileak oniritzia edo baimena eman duela.

Horregatik, sinadura elektroniko aitortua paperean idatzitako sinaduraren parekoa da, eta ez du bestelako egiaztatzerik behar.

Horixe da, hain zuzen, aipatutako Segurtasunaren Eskema Nazionalean lehentasunezkotzat hartzen den sinadura mota, ez soilik goi-mailako dokumentaziorako, baita segurtasun-maila ertaineko dokumentuetarako ere.

Eta jarraian ikusiko dugun moduan, sinadura mota hori da EAEko kudeaketa publikoetan aplikatu behar dena, halaxe jaso baita 232/2007 Dekretuan.

## 2.4. Sinadura elektronikoa EAEko Administrazioan

Gure Administrazioan sinadura elektronikoak izan behar duen erabilera honako arau hauetan dago araututa: Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legean, azaroaren 11ko 6/2020 Legean (konfiantzazko zerbitzu elektronikoen zenbait alderdi arautzen dituena) eta hainbatetan aipatutako 232/2007 Dekretuaren III. kapituluan.

Kapitulu horretan zehazten dira, hain zuzen, sinadura elektronikoa erabiltzeko baldintzak: nork erabili ahal izango duen, eta administrazioko sistema informatikoak noiz aplikatuko duen automatikoki, pertsonen esku-hartzerik gabe.

### 2.4.1. Baldintza orokorrak

Sinadura aitortua onartuko da herritarren jarduketetan (oro har, pertsona fisikoak eta juridikoak) eta EAEko Administrazioaren jarduera automatizatuetan nahiz automatizatuak ez direnetan.

Pertsona fisikoek erabil ditzakete, halaber, Nortasun Agiri Nazional Elektronikoak dakartzan sinadura elektronikoko sistemak.

Nolanahi ere, salbuespen gisa, herritarrek beste sinadura-sistema batzuk erabili ahal izango dituzte honako kasu hauetan[3]:

[3] Euskal Etxeak hemen sartzen diren arren, haientzat berariazko dekretu bat egin zen, 238/2006 dekretua, azaroaren 28koa (EHAA, 243, zk., 2006-12-22koa), zeinak arau orokor gisa ezartzen baitu aitortutako sinadura elektronikoa erabili behar dela.

a) Langileak hautatzeko eta langileez hornitzeko prozeduretan, eskabidea aurkezteko.
b) EAEn Osasun Sistema Nazionaleko farmazia-zerbitzua erabili nahi duten onuradunak identifikatzeko.
c) Lehen mailako arretako zerbitzuetako aurretiko hitzordua eskatzeko.
d) Eta Jaurlaritzaren Lehendakariordetzaren aginduz xedatzen diren bestelako prozedura eta izapideetarako.

#### 2.4.3. Baldintza gehigarriak

Segurtasun-neurri gehigarri moduan, dekretuak agintzen du administrazioko jarduera telematikoek, sinaduraz gainera, bi elementu hauek izan behar dituztela:

1. Sinaduraren edo sinatzeko erabili den ziurtagiri elektronikoaren indarraldia egiaztatu izana.

   Bistakoa da indarrean ez den sinadura baliorik gabea dela legezko nahiz administrazioko ondorioetarako, eta sekula ez dugula hura onartu behar.
2. Denbora-zigilua; eragiketa elektronikoa egin den eguna eta ordua egiaztatzen ditu.

   Datu horiek aldatzen badira, pentsa dezakegu nahi ez dugun baten batek esku hartu duela prozeduran edo dokumentuan, eta auzia ikertu beharko dugu.

   Bi elementu horiek sartzeko protokolo batzuk ezarri dira (ez dugu aztertuko protokolo horien prestaketa teknikoa).

Nolanahi ere, behar bezala aplikatu behar ditugu sinadura eta denbora-zigilua prozeduran, eta egiaztatu sortu den agiri elektronikoari atxikiko zaizkiola, behin betiko.

#### 2.4.4. Sinadura elektroniko baimendua duten pertsonak eta erakundeak

EAEko Administrazioak hiru kasu hauetan izango du sinadura elektronikoa:

1. Sinadura elektronikoaz baliatzeko ahala duten langileentzat. Pertsona baimendun bakoitzak bere sinadura izango du.
2. Administrazio-organoarentzat edo zuzendariarentzat. Sinadura pertsona fisiko bati esleituko zaion arren, hura ordezkatzen duenak ere erabil dezake, dagozkion segurtasun-neurriak betez.
3. Jarduketa automatizatuetarako. Ondoko kasu hauetan, sistema informatikoak automatikoki jarriko du sinadura, pertsonen esku-hartzerik gabe:

   a) Aldez aurreko akordio, egitate edo egintza baten transkripzio edo kontaketa osoaren edo partzialaren bidez, akordio, egitate edo egintza horiek komunikatzeko edo adierazteko egindako jarduketetan.
   b) Dagokion arau aplikagarrian aurreikusitako betekizunak egiaztatzeko jarduketetan, eta, hala badagokio, arau horrek ezartzen dituen ondorio juridikoak adierazteko.

Bi prozedura horiek ez dutenez sortzen guztiz jatorrizko edukia duen dokumenturik, ez da beharrezkoa izango pertsona batek berrikustea.

### 2.5. Ziurtagiri elektronikoa

— Adierazi dugunez, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legeak identifikazio elektronikorako bitartekoak izateko eskubidea arautzen du.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— 232/2007 Dekretuak administrazioak ziurtagiri elektronikoak (edo digitalak) erabiliko dituela ezartzen du, administrazio-organoen eta arau horren eraginpean diren entitateetako langileen sinadura elektronikoak balidatzeko.
— Horretaz gain, herritarrek ziurtagiri elektroniko aitortuak erabil ditzaketela onartzen du.
— Agindua, 2012ko ekainaren 27koa, Justizia eta Administrazio Publikoetako sailburuarena, sinadura elektronikorako eta ziurtagirietarako politika onartzen duena.

Hala ere, kontuan hartzekoa da ziurtagiri digitalak, balidazio-elementuak izanagatik ere, ezin direla administrazio-dokumentuen ziurtagiriekin nahasi. Edukia eta emateko eta erabiltzeko moduak oso desberdinak dira bi kasuetan. Ziurtagiri digitala aztertzen badugu, berehala ikusiko dugu zer alde duten.

### 2.5.1. Definizioa

Ziurtagiri digitala dokumentu elektroniko bat da. Haren bidez, konfiantzazko hirugarren batek —ziurtapen-agintaritzak— bermatzen du lotura dagoela pertsona fisiko edo juridikoaren —izenpetzailearen— eta hari dagokion gako publikoaren artean. Horrela, pertsona hori identifikaturik egongo da berme osoz.

Sinadura Elektronikoari buruzko 59/2003 Legearen arabera, ziurtagiri elektronikoa da ziurtapen-zerbitzu emaile batek elektronikoki sinaturiko dokumentu bat, sinadura egiaztatzeko zenbait datu sinatzaile batekin lotzen dituena eta sinatzailearen identitatea egiaztatzen duena.

Argi izan behar dugu pertsona fisikoak, enpresak edo erakunde edo antolakundeak izan daitezkeela ziurtagirien sinatzaileak. Nolanahi ere, gakoen jabe pertsona fisikoak izango dira beti, eta azken horiek izango dira, hain zuzen, sinaduraren erabileraren erantzule.

Ziurtagiri elektronikoen bidez hauek egin daitezke:

— Ziurtagiria eskatu eta gakoaren jabe den pertsona identifikatu, eta, hala badagokio, baita kide den antolakundea ere.
— Mezuak segurtasunez sinatu.
— Sistema informatikoetara segurtasunez sartzea ahalbidetzen duten mezuak sinatu. Adibidez, sareko izapidetze telematikora.
— Dokumentuak zifratu, dokumentuen edukia inork ikusi ez dezan.
— Administrazioan, ziurtagiria egiteko gai den pertsonaren kargua identifikatu.

Arestian aipatu dugun moduan, ziurtagiri elektronikoa mezuak sinatzeko erabil daiteke, sinatzailearen identitateari buruz ematen duen fidagarritasunagatik. Izan ere, sinadura elektroniko bat egiaztatzeko erabiltzen da.

Ziurtagiri elektronikoaren berme-maila handiagoa da sinadura elektroniko arruntarena nahiz aurreratuarena baino, eta ziurtagiri elektronikoak prestazio handiagoak ditu sinadura aitortuak baino. Horiexek dira desberdintasun nagusiak.

### 2.5.2. Ziurtapen-agintaritza

Ziurtapen-agintaritza pertsona fisikoa edo juridikoa izan daiteke.

Hasiera batean, edozein pertsona edo entitatek egin dezake ziurtagiri digital bat. Horietako asko pribatuak dira eta merkataritzarako erabiltzen dira. Guztiak lehia askeko araubideari loturik daude.

Hala ere, administrazioaren ondorioetarako, ziurtagiriak administrazio- eta lege-balio osoa izan behar du, tokian tokikoa nahiz nazioartekoa. Hori dela eta, ziurtapen-agintaritzak ofizialki egiaztatuta egon behar du.

Hauek dira ziurtapen-agintaritzaren funtzioak:

— Egiaztatzea sinadura eta ziurtagiri elektronikoen baliozkotasuna.
— Bermatzea titularrak idatzi dituen datuak egiazkoak eta fidagarriak direla.
— Ziurtagiri edo sinadura elektronikoaren kalitatearen eta segurtasunaren legezko erantzule izatea.
— Erabiltzaileak erregistratzea.
— Ziurtagiria egin den eguneko eta orduko zigilu elektronikoak ematea, ezinbestekoak eta garrantzitsuak baitira; izan ere, aurrerago ikusiko dugun moduan, ziurtagiri elektronikoak iraungi egiten dira.

Estatuko ziurtapen-agintaritzak publikoak edo pribatuak izan daitezke, eta Ekonomia Gaietako eta Transformazio Digitaleko Ministerioan erregistratuta egon behar dute. Besteak beste, nabarmentzekoak dira honako hauek:

— Zerga Agentzia: aitzindaria izan da ziurtagiri elektronikoak ezartzen.
— CATCert: Agència Catalana de Certificació agentziaren akronimoa.
— CERES Diruaren eta Zerga-zigiluaren Fabrika Nazionala: CERES sailaren bidez, Espainiako ziurtapenaren akronimoa.
— Izenpe: EAEko enpresa da. Atal zehatz bat eskainiko diogu.
— Poliziaren Zuzendaritza Nagusia: (Herritarraren sinadura zentralizatuaren ziurtagiria eta NAN elektronikoa)
— Espainiako Abokatutzaren Kontseilu Nagusia.
— Jabetza- eta Merkataritza-erregistratzaileen Elkargo Ofiziala.

Zerrenda osoa Ekonomia Gaietako eta Transformazio Digitaleko Ministerioaren webgune honetan kontsulta daiteke: https://sede.serviciosmin.gob.es/Prestadores/Paginas/Inicio.aspx

### 2.5.3. Oinarri teknikoak

Ziurtagiri elektronikoen ezaugarri informatikoak ezartzea ez da gure egitekoa. Nolanahi ere, oinarri teknikoak ezagutu behar ditugu, ziurtagiria zuzena den jakiteko.

Ziurtagiri elektronikoak metodo kriptografikoetan oinarritzen dira, hau da, informazioa zifratzeko eta deszifratzeko metodoetan.

Kasu honetan erabili den metodoari kriptografia asimetriko deritzo, bi gako —sinadurako datu— erabiltzen dituelako.

Gako horiek bi motatakoak dira, eta matematikoki loturik daude elkarren artean. Hori dela eta, ezin da bikote bera bi aldiz sortu:

a) *Gako pribatua*. Ziurtagiria sinatzeko eta zifratzeko balio du.

   — Ziurtagiriaren sortze-datuak dira.
   — Bakarra da eta haren jabe denak isilpean gordetzen saiatu behar du.

b) *Gako publikoa*. Ziurtagiria egiaztatzeko eta deszifratzeko balio du.

   — Hau da, ziurtagiriaren zehaztasuna egiaztatzeko datuak dira.
   — Ziurtagiriak berak dakar.
   — Edonork ezagutu dezake, dagozkion egiaztapenak egiteko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Sinadura-datu guztiak informazioaren hartzaile den pertsona edo antolakundearenak dira. Informazio-hartzaile hori izango da, hain zuzen, berarekin harremanetan egon nahi duten guztiei gako publikoa emango diena.

Mezua bidaltzen duenak, bere aldetik, gako publikoa erabiliko du mezua zifratzeko. Behin zifraturik, soilik gako pribatuaren bidez izango dugu edukia ikusteko aukera: konfidentzialtasuna bermaturik dago.

Gainera, gako pribatuak igorlea identifikatzeko eta autentifikatzeko balio du, lapurtzen ez badiote behintzat.

### 2.5.4. Edukia eta erabilera

Ziurtagiri elektronikoen ***edukia*** bat ala beste izango da ziurtagiri motaren arabera. Nolanahi ere, ziurtagiri guztiek gutxieneko elementu hauek dituzte:

— Ziurtapen-agintaritzaren izena eta helbidea.
— Ziurtagiriaren serie-zenbakia, bakarra betiere.
— Emate- eta iraungitze-datak.
— Ziurtagiriaren titularraren izena eta helbidea.
— Titular horren gako publikoa.
— Ziurtapen-agintaritzaren sinadura elektronikoa.

***Erabilerari*** dagokionez, gauza askotarako erabiltzen da, eta gero eta gehiago.

— Orokorrena da, besterik gabe, sarean identitatea ziurtatzea.
— Erabilera zehatzei dagokienez, hauek dira nabarmentzekoak:
— atarietan eta aplikazioetan identifikatzea,
— dokumentuak eta mezu elektronikoak sinatzea,
— dokumentu eta mezu horiek zifratzea,
— osasun-arloko kudeaketak egitea (historia-klinikoa eskuratzea, errezetak lortzea, eta abar), eta
— administrazio-izapideak egitea berme juridiko eta tekniko guztiekin: kontratazioa, jakinarazpenak, ziurtagiriak lortzea, etab. Horrek zuzenean eragiten digu.

### 2.5.5. Ziurtagiri elektroniko motak

Labur-labur, zer ziurtagiri elektroniko mota dauden azalduko dugu, baina ez gara izendapen espezifikoetan eta ezaugarri informatikoetan sartuko.

#### 2.5.5.1. *Pertsonala*

Pertsona fisikoa da gako pribatuaren jabea, norbere izenean edo pertsona juridiko baten ordezkari gisa.

#### 2.5.5.2. *Entitatearena*

Pertsona juridiko bat da ziurtagiria izenpetzen duena eta —legezko ondorioetarako— sinatzailetzat hartzen dena. Gakoak dituen pertsona fisiko baten bidez jardungo du pertsona juridikoak.

Pertsona fisiko (IFZ) edo antolakunde (IFK) bati lotutako sinadura elektronikoaren beharra duten aplikazioetan erabiltzen da, haren izenean izapideak egiteko.

#### 2.5.5.3. *Gailuarena*

Gailu edo aplikazio informatiko batek erabiltzen du, automatikoki, ezein pertsonaren agindurik gabe.

Gakoa ez dago pertsona pribatu zehatz baten esku. Oro har, pertsona juridiko baten erantzukizunpean izan ohi dira (erakunderen bat, sailen bat, eta abar).

### 2.5.6. Ziurtagiri elektronikoaren bizi-zikloa

Ziurtagiri elektronikoaren balioa ez da mugagabea. Motaren arabera indarraldi bat edo beste izango du. Gehienez ere, lau urtekoa izan ohi da. Ziurtagirian adierazten da indarraldia.

Aldian-aldian eguneratu beharra dago, ziurtagiria berriz aktibatuta. Hala egiten ez badugu, ziurtagiria iraungi egingo da, eta berria eskatu beharko dugu.

Ziurtagiria, beraz, ondoko lau egoera hauetako batean egon daiteke.

a) **Etetea.**

Aldi baterako baliogabetu da. Etete-epea ere ez da bera ziurtagiri batean edo bestean. 120 egun naturalekoa izan daiteke, gehienez. Denbora-tarte hori igaro eta ziurtagiria berriz aktibatu ez bada, behin betiko baliogabetzen da.

Ziurtagiria etetea gomendatzen da gakoa galdu bada edo lapurtu badute.

b) **Gaitzea.**

Etendako ziurtagiri elektroniko bat berriz aktibatzea da. Etenaldian eskatu behar da, iraungitze-dataren aurretik.

c) **Baliogabetzea.**

Ziurtagiri elektronikoa baliorik gabe uztea da, atzera bueltarik gabe. Ziurtagiri bat eten ondoren edo oraindik indarrean dela eska daiteke baliogabetzeko, horretarako baimena duten pertsonek hala nahi dutelako.

d) **Berritzea.**

Beste ziurtagiri elektroniko bat eskatzea da, aurrekoa iraungi delako.

Dokumenturen bat zifratu bada:

— aurreko ziurtagiria gorde beharra dago, fitxategia berreskuratu ahal izateko; edo, bestela,
— zaharrarekin dokumentuak deszifratu eta berriarekin zifratu.

### 2.5.7. Ziurtapen elektronikoa Euskal Autonomia Erkidegoan

232/2007 Dekretuan xedatu da administrazio-entitateek erabilitako ziurtagiri elektronikoetan horiek erabiltzeko eskumena duen organo edo zuzendaria eta organoko edo zuzendaritza horretako titularra nor den adierazi beharko dela.

Langileei dagozkien ziurtagirietan, pertsona fisikoa, hura atxikirik dagoen entitate publikoa eta, hala badagokio, pertsona fisiko horren lanpostua zehaztu beharko dira.

Entitateek egoki diren inguruabarrak zehaztu eta egiaztatuko dituzte ziurtagiriak egin aurretik (pertsonaren identitatea, betetzen duen kargua, eta abar). Kontrakorik agintzen ez bada, langileak kudeatzeko organoen egitekoa izango da hori.

Ziurtagiri elektronikoetan identifikatutako pertsonek betebehar hauek izango dituzte:

— ziurtagiri elektronikoari lotutako sinadura sortzeko datuak zaintzea,
— ziurtagirian zehazten diren mugak errespetatuz erabiltzea hura, eta

ISBN: 978-84-7777-732-8

— ziurtagiria eteteko edo baliogabetzeko eskatzea, ziurtagiriko sinadura sortzeko datuak arriskuan jarri badira edo hirugarren batek datuok behar ez bezala erabili baditu.

Ziurtapen-agintaritzek egin dituzten ziurtagiri elektroniko aitortuak onartuko ditu EAEko Administrazioak, baldin eta kasuan kasuko agintaritzak EAEko Administrazioaren esku informazio beharrezkoa jarri badu, teknologikoki erraz eskuratzeko moduan (adibidez, programa informatikoak bateragarriak izan behar dira) eta inolako kosturik gabe.

Edonola ere, beste administrazio publiko batzuekiko elkarrekikotasuna dela-eta, horiek erabiltzen dituzten ziurtagiriak onar daitezke, nahiz eta aitortuak ez izan.

www.euskadi.net web-orrian dator jasota ziurtagiri onartuen zerrenda.

## 2.6. Euskal ziurtapen-agintaritza: Izenpe

### 2.6.1. Aurkezpena

Ziurtapen-zerbitzu elektronikoak emateaz arduratzen den entitate bat dago EAEn: Izenpe SA, Ziurtapen eta Zerbitzu Enpresa-Empresa de Certificación de Servicios. Gasteizen du egoitza.

Eusko Jaurlaritzak eta Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako foru-aldundiek bultzatuta sortu zen enpresa hori.

Ziurtapen-agintaritza aitortua izaki, Izenpek egiten dituen ziurtagiriek administrazio- eta lege-balio osoa dute, indarrean dauden bitartean.

Herritar askorentzat, kudeaketa elektronikoa gai berria da. Hori dela eta, Izenperen web-orrian argi eta garbi azaltzen dira zertan dautzan enpresak eskaintzen dituen zerbitzuak. Enpresaren web-orrian ageri diren definizioak baliagarri izango zaizkigu ikasitakoa finkatzeko eta entitatearen helburuak ezagutzeko.

### 2.6.2. Izenperen definizioa eta helburuak

Izenpek ziurtapen-zerbitzu emaile gisa definitzen du bere burua, hau da, ziurtapen eta sinadura elektronikoko zerbitzuak eskaintzen dituen enpresa bat da.

— Izenperentzat hauxe da sinadura elektronikoa: Internet bidez eta telefono bidez lehen bertaratuta egin behar ziren izapideak egin ahal izateko eskuzko ohiko sinadura «ordeztu» dezaketen prozedura tekniko eta juridikoen multzoa.
— Eta ziurtagiri elektronikoa, berriz, honela definitzen du: hirugarren fidagarri batek (ziurtapen-agintaritza batek) subjektu edo entitate baten nortasunaren eta administrazio publiko edo enpresa baten artean dagoen lotura bermatzen duen dokumentu digitala.

Hauek dira Izenperen helburu orokorrak:

— Gobernu elektronikoaren erabilera sustatzea eta gobernu elektronikoaren garapena indartzea; betiere, transakzioen segurtasun-, konfidentzialtasun-, autentikotasun- eta atzeraezintasun-bermeak beteta.
— EAEko erakunde publikoen esparruan, segurtasun-zerbitzuak eta zerbitzu teknikoak nahiz administratiboak eskaintzea bitarteko elektronikoen, informatikoen eta telematikoen bitartez egiten diren komunikazioetan.
— Pertsona fisikoentzako eta entitate publiko nahiz pribatuentzako ziurtagiri elektronikoak egitea.

— Web-zerbitzariko eta software-elementuetako ziurtagiriak egitea.
— Gai horiekin lotura duten aholkularitza-zerbitzuak eskaintzea.

#### 2.6.3. Izenperen ziurtagiri motak

Izenpek hamahiru ziurtagiri mota egiten ditu. Pertsonen identitatea bermatu eta administrazio-lanarekin loturarik handiena dutenak soilik aipatuko ditugu.

Ziurtagiri mota guztiak hamabost egun naturalez eten daitezke, gehienez ere.

1. *Herritarren ziurtagiria*

— Sinadura elektroniko aitortua duen ziurtagiria da. 16 urtetik gorako pertsona fisikoak eskatu behar du, bere izenean, zerbitzu publikoekin lotura duten gaietan erabiltzeko.
— ONA txartelak (Tarjeta Sanitaria Electrónica con Usos Ciudadanos/Osasun eta Nortasun Agiria) du ziurtagiri horietako bat, baina txartel hori dagoeneko ez da erabiltzen.

2. *Nortasun juridikodun entitatearen ziurtagiria*

— Antolakunde edo enpresa batentzako sinadura elektroniko aitortua duen ziurtagiria da. Entitatearen egintzatzat hartuko dira sinadura erabili duten egintzak.
— Euskal Etxeek ziurtagiri berezia dute.

3. *Nortasun juridikorik gabeko entitatearen ziurtagiria*

Zerga-alorreko jakinarazpenetarako eta datu-transmisioetarako erabiltzen da.

4. *Ziurtagiri korporatibo publiko aitortua*

Administrazio-ahalik ez duten entitate publikoetan karguren bat edo posturen bat betetzen duten pertsonak identifikatzen ditu. Ziurtagiri horren bidez, bertako langileek sinadura elektroniko aitortua edota datuen zifratze-ziurtagiria jaso dezakete. Azken ziurtagiri hori ez da legez ziurtagiri aitortutzat hartzen.

5. *Ziurtagiri korporatibo pribatu aitortua*

Ziurtagiri aitortua da, entitate (pertsona juridiko) pribatuentzat.

6. *Entitate publikoetako langileen ziurtagiriak*

Administrazioko ahalak dituzten entitate publikoetan karguren bat edo posturen bat betetzen duten pertsonak identifikatzen ditu. Entitatea da izenpetzailea.

Ziurtagiri honen bidez, bertako langileek sinadura elektroniko aitortua edota datuen zifratze-ziurtagiria jaso dezakete. Azken ziurtagiri hori ez da legez ziurtagiri aitortutzat hartzen.

7. *Administrazio-organoaren ziurtagiria*

Sinadura elektroniko aitortua duen ziurtagiria da. Ziurtagiri honen bidez, administrazioko organo publiko bat identifikatzen da sinatzaile moduan, eta sinaduraren titularra den pertsona fisikoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

8. *Zigilu elektronikoa*

Administrazioko jarduketa automatizatuan erabiltzen du administrazio publikoaren organo edo entitate batek, eta ohiko zigiluaren ondorio berak ditu. Hiru urteko balioa du.

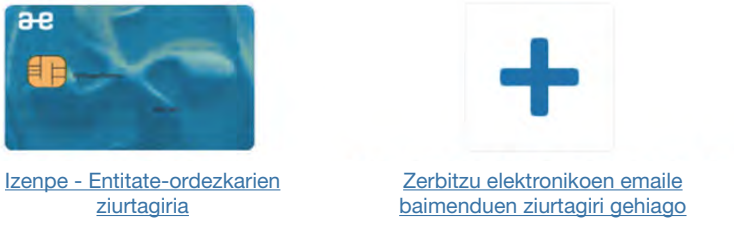
## 3. EAE-ko ADMINISTRAZIO OROKORRAK ZIURTAGIRIAK ERABILTZEA

EAEko Administrazio Orokorraren eremuan, **Sinadura elektronikoaren eta egiaztatzeen gaineko politika onartzen duen 2012ko ekainaren 27ko Agindua** dugu, **Justizia eta Administrazio Publikoetako sailburuarena.**

Politika horren barruan, ziurtagiri hauek onartzen dira:

a) *Pertsona fisikoentzat*

b) *Pertsona juridikoentzat*



### 3.1. Herritarrek ziurtagiriak erabiltzea

Pertsona fisiko zein juridikoek erabil ditzaketen ziurtagiriak definituta, herritarrek aukera hauek dituzte:

### 3.2. EAE-ko Administrazio Publikoetako langileek sinadura-ziurtagiriak erabiltzea

*a) Enplegatuaren Izenpe txartela eta PINa*

b) *«Giltza profesionala»: Hodeiko ziurtagiria, enplegatu publikoentzat.*

**Pasahitza** eta **erabilera bakarreko gako bat** (SMS bidez iritsiko da mugikorrera edo posta elektronikora).

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 4. BIBLIOGRAFIA ETA WEBGRAFIA

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeari (urriaren 1eko 39/2015) egindako iruzkinak. Hainbat egile. Wolters Kluwer. 2017.
— García Ejarque, Luis: *Diccionario del Archivero Bibliotecario*, Gijón: Trea, 2000.
— Diruaren eta Zerga-zigiluaren Fabrika Nazionala (edukien eskuliburua): http://www.ceres.fnmt.es/content/pages_std/docs/ManualFirmaElectronica.pdf (kontsulta: 2010-II-8).
— Administrazio elektronikoaren ataria: https://firmaelectronica.gob.es/Home/Empleados-Publicos.html
— Izenpe (ataria): http://www.izenpe.com/s15-12010/eu/ (kontsulta: 2010-I-29) 2010-I-29).

## 5. IZENPE ZIURTAPEN ETA ZERBITZU ENPRESA SAk ESKAINTZEN DITUEN ERANSKINA

www.izenpe.eus

*Sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko kualifikatuak emateko zerbitzua*

— Ziurtagiri korporatibo kualifikatua.
— Ziurtagiri korporatibo pribatu kualifikatua.
— Ziurtagiri korporatiboa aitortua.
— Herritarren ziurtagiria.
— Entitate-ordezkariaren ziurtagiria.
— Nortasun juridikorik gabeko entitatearen ordezkariaren ziurtagiria.

*Sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko kualifikatuak emateko zerbitzua*

*Enplegatu publikoaren ziurtagiri elektroniko kualifikatuak*

— Entitate publikoetako langileen ziurtagiria.
— Eusko Jaurlaritzako langileen ziurtagiria.

*Zigilu elektronikoko ziurtagiri elektroniko kualifikatuak emateko zerbitzua*

— Entitate-zigiluaren ziurtagiria.

*Zigilu elektronikoko ziurtagiri elektroniko kualifikatuak emateko zerbitzua*

*Administrazio publikoaren zigilu elektronikoko ziurtagiri kualifikatuak*

— Maila ertaineko administrazio-zigilua.

*Webguneak autentifikatzeko ziurtagiri elektroniko kualifikatuak emateko zerbitzua*

— SSL EV ziurtagiria.

*Webguneak autentifikatzeko ziurtagiri elektroniko kualifikatuak emateko zerbitzua*

*Administrazio publikoaren egoitza elektronikoko ziurtagiri kualifikatuak*

— Administrazio publikoaren egoitza elektronikoko ziurtagiri kualifikatuak.

*Denbora-zigilu elektroniko kualifikatua emateko zerbitzua*

— Denbora-zigiluen zerbitzua.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 17. gaia

✓ Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren eredua: AURRERABIDE.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 17. gaiaren aurkibidea

1. **Erabateko Kalitatearen Printzipioak - Kudeaketako Bikaintasuna**

   1.1. Emaitzetara bideratzea
   1.2. Bezeroarengana bideratzea
   1.3. Lidergoa eta jarraitutasuna helburuetan
   1.4. Prozesu eta egitate bidezko kudeaketa
   1.5. Pertsonen garapena eta inplikazioa
   1.6. Etengabeko ikaskuntza, berrikuntza eta hobekuntza
   1.7. Aliantzak egitea
   1.8. Gizarte-erantzukizuna

2. **Kudeaketa Aurreratua Eusko Jaurlaritzan**

   2.1. Arau-esparrua
   2.2. Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua (EJKPAE)

**Bibliografia**

## 1. ERABATEKO KALITATEAREN PRINTZIPIOAK - KUDEAKETAKO BIKAINTASUNA

Kalitatearen gaur egungo ikusmoldea XX. mendean zehar sortutako teoriek egindako ekarpenetik sortua da. Gaur egun, Erabateko Kalitatea antolakundeen kudeaketaren alorreko jardunbide egokienen laburpena da; jardunbide horiek izen hauek hartzen dituzte: Erabateko Kalitatearen/Bikaintasunaren Printzipioak edo Kudeaketako Bikaintasunaren funtsezko kontzeptuak:

— Emaitzetara bideratzea.
— Bezeroarengana bideratzea.
— Lidergoa eta jarraitutasuna helburuetan.
— Prozesu eta egitate bidezko kudeaketa.
— Pertsonen garapena eta inplikazioa.
— Etengabeko ikaskuntza, berrikuntza eta hobekuntza.
— Aliantzak egitea.
— Gizarte-erantzukizuna.

Balio unibertsala dute printzipio horiek, bai enpresentzat bai era guztietako antolakundeentzat. Erabateko Kalitatea/Bikaintasuna etengabeko bilakaera ari da izaten, eta aldatu eta zehatu egiten dira printzipio horiek denboraren joanarekin.

### 1.1. Emaitzetara bideratzea

Etengabeko arrakasta lortuko da, baldin eta antolakundean era batera edo bestera parte hartzen duten interes-talde guztien (bezeroak, hornitzaileak, enplegatuak, antolakundean interes ekonomikoak dituzten guztiak eta gizartea, oro har) itxaropenak orekatuak badira eta asebetetzen badira. Zuzendaritzak interes-talde horien beharrak era orekatuan bete behar ditu.

### 1.2. Bezeroarengana bideratzea

Enpresa-kudeaketa orain arte antolakundearen barne-lehiakortasuna bilatzera zuzendu da, eta ekoizpenaren efizientzia jo izan da lehia-abantaila nagusi gisa. Horren ondorioz, ezinbesteko garrantzia izan dute kudeaketan kostua eta prezioa aldagaiek.

Ikuspegi estrategiko horren aurrez aurre Erabateko Kalitatea/Bikaintasunaren eredua sortu da, zeinak antolakunde osoa jartzen baitu lanean bezeroaren gogobetetasuna bilatzeko.

Bezeroak zituen itxaropenak kontuan izanda, jasotako produktu edo zerbitzuaren hautemandako balioaren araberakoa izango da haren gogobetetzea. Bezeroaren gogobetetze handiagoa lortzeko, eskaintzen diogun produktua edo zerbitzua hobetu beharko dugu, edo itxaropen errealistagoak sorrarazi.

Baina bezeroaren gogobetetzea ez da estatikoa izaten, dinamikoa baizik: aldatu egiten da denboran zehar zenbait arrazoirengatik. Bezeroei atsegin ematen itsuturik dauden antolakunde bikainak dira epe luzera bezeroen fidelizazioa lortzen dutenak.

Horrenbestez, garrantzitsua da antolakundeak bezeroei buruzko informazioa jasotzea bi unetan: a priori, bezeroen beharrak, eta a posteriori, beharrak zenbateraino bete dituen.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 1.3. Lidergoa eta jarraitutasuna helburuetan

Erabateko Kalitatea/Bikaintasuna estrategia bat da, ekintzak zuzentzen eta koordinatzen ahalegintzen delako, kasuen arabera enpresa-lehiakortasuna edo antolakundearen efizientzia hobetzea lortzeko, orain eta etorkizunean.

Ez da jarduera-programa bat, ez eta teknika bat edo tresna multzo bat ere. Sistema bat ere ez da. Estrategia bat da, eta, beraz, praktikan jarri behar da, erabaki eta jarduketa guztiak estrategia horren emaitza izan daitezen.

Erabateko Kalitatearen/Bikaintasunaren bidean, zuzendaritzaren zeregina da kudeaketa-estrategia hori antolakunde osoan heda dadin lortzea, proiektuaren lidergoa bere gain hartuz, antolakundearen kulturan txerta dadin lortzeko.

Kultura hori goitik behera transmititu behar da, eta lehenengo baldintza zuzendaritzak bere jardueretan Erabateko Kalitate/Bikaintasunarekin konprometituta dagoela erakustea da. Gainera, zuzendaritzako kideek eta antolakundeko gainerako liderrek eman beharko dituzte beharrezkoak diren baliabideak: komunikazioa, prestakuntza, funtsak, denbora, laguntza eta abar.

### 1.4. Prozesu eta egitate bidezko kudeaketa

Produktuak edo zerbitzuak sortzen dituen prozesu multzo bat da antolakundea. Prozesu horiek, normalean, sailartekoak edo funtzioartekoak izaten dira.

Funtzio edo sail bidezko antolakundearen ohiko kudeaketa prozesu bidezko kudeaketarekin osatu behar da, bezeroen beharretara hobeto egokitzeko eta, beraz, antolakundearen lehiakortasuna hobetzeko.

Prozesu bidezko kudeaketak urrats hauek ditu:

— Antolakundearen funtsezko prozesuak identifikatzea.
— Prozesuak antolatzea.
— Prozesuen ardura hartuko duten pertsonak edo prozesuen jabeak eta hobekuntza-taldeak izendatzea. Prozesuak berrikustea.
— Prozesu horietarako ekintzak eta prozesu horiek hobetzeko helburuak ezartzea.

Prozesuen kudeaketa egitateetan, neurketan eta informazioan oinarritzen da.

Nahi baino gehiagotan izaten da iritzietan oinarrituta kudeatzeko eta horietan oinarritutako erabakiak hartzeko joera. Joera horri aurre egiteko, datuen bila iturrira jotzeko eta datu horietan oinarritutako erabakiak hartzeko ahalegin bat egin behar dugu. Ahalegin bat egin behar izaten da datuak informazio erabilgarri edo adierazle bihurtzeko, erabakiak behar bezala hartu ahal izateko. Esperientziak erakutsi du tresna xume batzuk erabilita antolakundeek dituzten arazoen % 80 konpontzen dela.

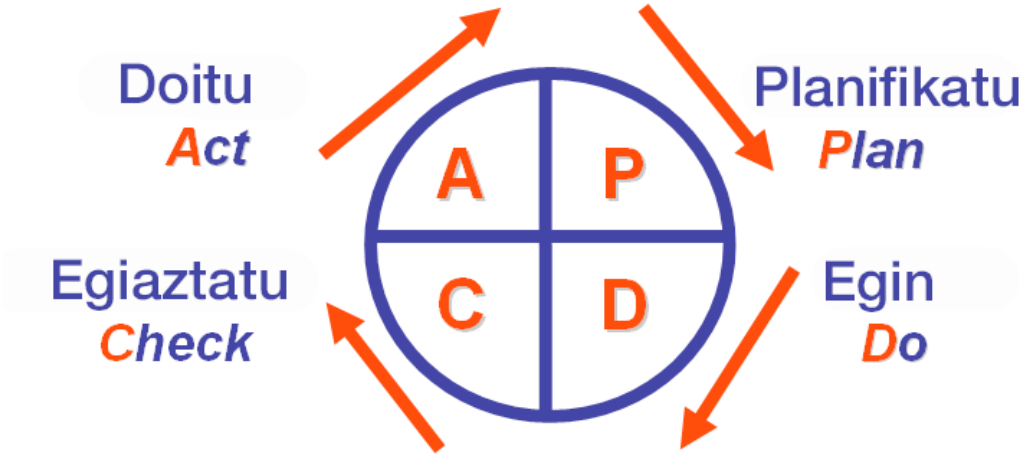
### 1.5. Pertsonen garapena eta inplikazioa

Antolakundeetako zuzendaritzen erantzukizuna da bertan lan egiten duten pertsonen ahalmena erabat garatzea, bai eta pertsona horiek proiektuan inplikatzea eta partaide bihurtzea ere. Hori lortzeko, zenbait ekimen egin beharko dituzte, eta komunikazio- eta partaidetza-mekanismoak ezarri edo indartu:

— Banakakoak: Proposamen- edo iradokizun-sistemak sustatu.
— Taldekoak: Saileko edo sailarteko lantaldeak sortu, etengabeko hobekuntzan parte hartzeko eta xahubideak ezabatu eta arazoak konpontzeko.

### 1.6. Etengabeko ikaskuntza, berrikuntza eta hobekuntza

Shewhartek esan zuen etengabeko hobekuntza lau faseko ziklo bat zela: PDCA (Plan-Do-Check-Act edo planifikatu, egin, egiaztatu eta doitu); hala ere, kontzeptua Willian Edward Deming Shewharten dizipuluak zabaldu zuenez, Demingen zikloa ere esaten zaio. Ziklo hori antolakundearen jarduera guztiei aplikatzeko gai izango bagina, nabarmen hobetuko lirateke emaitzak denbora laburrean.




**P**. Planifikatu: ondo planifikatzea edo prestatzea da zikloaren zatirik garrantzitsuena eta konplexuena, eta gainerako guztia, berriz, zati honetan zer egiten dugun, horren araberakoa izango da. Atal honek zenbait azpifase ditu:

— Hobetu beharreko eremua identifikatzea edo definitzea.
— Gaia, ahal dela, lekuan bertan behatzea eta aztertzea: datuak jasotzea.
— Hobetzeko ekintzak definitzea eta hautatzea.
— Lortu nahi diren helburuak ezartzea.
— Kontrol-adierazleak ezartzea.

**D**. Egin: planaren fasean erabaki dena gauzatzea. Atal honek zenbait azpifase ditu:

— Aurreikusitakoa zehatz eta sistematikoki prestatzea.
— Plana era kontrolatuan aplikatzea.
— Aplikatu dena egiaztatzea, beharrezkoa bada dokumentazio bidez.

**C**. Egiaztatu: emaitzak egiaztatzea, eta ezarritako helburuekin konparatzea. Atal honek zenbait azpifase ditu:

— Abian jarritako ekintzen emaitzak egiaztatzea, aurreikusitako adierazle edo parametroak kontrolatuta.
— Helburuekin alderatzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

**A**. Doitu: zerekin jarraituko dugun eta zer zuzendu behar den erabakitzea. Atal honek zenbait azpifase ditu:

— Estandarizazioa eta finkatzea.
— Interesdunei komunikatzea.
— Planaren hurrengo fasea prestatzea, beste helburu, ekintza, arduradun eta epe batzuk jarrita.

### 1.7. Aliantzak egitea

Antolakundeak lotura egonkorrak ezarri behar ditu bere hornitzaile eta elkarlanean aritzen den beste enpresa batzuekin, betiere konfiantzan eta elkarrentzat onuragarriak izango diren harremanetan oinarriturik.

Hornitzaileekin dituzten elkartze-harremanak konfiantzan eta integrazio egokian oinarriturik daude, eta haien legezko eskakizunak adostu eta aseko dituzte, bezeroentzat balio erantsia ematen dieten hobekuntzak sortzeko.

### 1.8. Gizarte-erantzukizuna

Antolakundeak eta bertako enplegatuek etika baten arabera jokatu behar dute: legezko arau eta eskakizunak gainditzen eta beren komunitatean garatzen diren gizarte-ekimenetan parte hartzen ahalegindu behar dute.

## 2. KUDEAKETA AURRERATUA EUSKO JAURLARITZAN

Eusko Jaurlaritzak azken legegintzaldietan onartu dituen kalitate eta berrikuntza publikoaren alorreko planen helburuetako bat Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua garatu eta ezartzea izan da. Gobernu Kontseiluak 2014ko ekainaren 17an onartu zuen Eusko Jaurlaritzaren 2014-2016ko Berrikuntza Publikoaren Planean (**2014-2016ko BPP** aurrerantzean) Kudeaketaren Hobekuntza jasotzen da 4. ardatz estrategikoan. Ardatz horren xedea da kudeaketa publikoa hobetzea arlo publikoan kudeaketa aurreratuaren esparruko jardunbide egokiak sistematikoki ezarrita, eta administrazio publikoaren prozesu eta tresnak hobeto aprobetxa daitezen bultzatzea, ematen dituen zerbitzuek ahalik eta kalitaterik handiena izan dezaten, herritarren garapena eta ongizatea lortzeko eta, horrenbestez, herritarrek espero dutena betetzeko.

**Aurrerabide** deritzo ardatz horri, eta hura garatuta lortu nahi da kudeaketa publikoa hobetzea administrazioa eraldatzeko, euskal herritarrek nahi eta behar dutenari dagokionez. Asmoa da kudeaketa-sistemak eta -prozesuak hobetzea, Eusko Jaurlaritzako sailei eta antolaketa-unitateei Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua emanez, kudeaketa eraginkorragoa eta efizienteagoa izan dadin, bai eta herritarrei balioa helarazteko joera handiagoa izango duen antolaketa-kultura emanez ere.

Ardatz estrategiko horrek asmo handiko hedapena egitea proposatu zuen aipatutako antolakunde osoan, ardatza osatzen duten sei proiektu hauen bitartez:

— Aurrerabide garatzeko laguntza ematea.
— Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua.
— Oinarrizko prestakuntza eta ezarpenerako laguntza.

— Kudeaketa hobetzeko ebaluazioa eta planak.
— Kudeaketa hobetzeko kolaboratzaile-sarea.
— Beste administrazio publiko batzuen esku jartzea.

Bestetik, Gobernantza eta Berrikuntza Publikoko 2017-2020ko Plan Estrategikoan bere horretan eusten zaie Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua pixkanaka ezartzeko eta ebaluatzeko konpromisoei, hura hobetzeko planei eta kolaboratzaileen sarea (Aurrerabide Kluba) finkatzeko konpromisoei.

## 2.1. Arau-esparrua

Plan eta proiektu estrategiko horien ondorioz, eta horiek garatzen eta ezartzen arau bidez laguntzeko, Eusko Jaurlaritzak bi erabaki hartu ditu:

— Gobernu Kontseiluaren Erabakia, honako hauek onartzekoa (2014-10-14):

> «Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua onartzea. I. eranskin gisa erantsita dago, eta Eusko Jaurlaritzako zuzendaritza eta organismo autonomo guztiei aplikatuko zaie».
>
> «Bigarrena. – Oinarrizko prestakuntza-proiektua onartzea eta ezartzen laguntzea, Egiten Ikasi izenekoa. Antolaketa-unitateek ezarriko dituzte ereduan zehaztutako oinarrizko elementuak (zuzendaritzek, organismo autonomoek, ordezkaritzek, zuzendariordetzek edo zehazten diren erakunde-taldeek); izan ere, nahitaez parte hartu beharko dute Egiten Ikasi izeneko prestakuntza-ekintzako proiektuan».

— Gobernu Kontseiluaren Erabakia, ebaluazioei, finkatzeko eta hobetzeko planei eta kolaboratzaileen sareari buruzkoa (2016-06-07); honetarako bidea ematen du:

> «...Beharrezkoak diren ekintzak egin daitezen, kudeaketa ebaluatzeko eta kudeaketa eta kolaboratzaileen sarea finkatzeko eta hobetzeko planak egiteko sistema abian jartzeko, bai eta sistema horren funtzionamendua planifikatzeko eta koordinatzeko ere».

## 2.2. Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua (EJKPAE)

Eredu dinamiko bat du euskarri Aurrerabide proiektuak, herritarrak erdi-erdian jartzen dituena eta gure administrazioaren ezaugarri nagusia nabarmentzen duena: balio publikoa eranstea, beharrei ekitatez erantzunda.

Erreferentzia-esparru bat da, eta Eusko Jaurlaritzako sailetako edo organismo autonomoetako antolaketa-unitate bakoitzak (halakotzat jotzen dira zuzendaritza, zuzendariordetza, ordezkaritza eta organismo autonomo guztiak) bere burua bertan ikusteko aukera izango du, indartu beharrekoak diren eremuak zein diren jakiteko eta, horrela, gizarteak eskatzen dionari egokiago erantzuteko.

Ereduak antolaketa-unitate guztiak kudeatzeko oinarriak ezartzen ditu, eta oinarrizkoenak diren gaiak identifikatzen ditu, zeinak unitate horietako edozein kudeatzeko moduaren osagai izan behar duten. Horrekin batera, kudeaketako beste jardunbide egoki batzuk ere erakusten ditu, gutxika-gutxika abiarazteko modukoak izan daitezkeenak, atal horietako bakoitzaren ezaugarrien eta egoeraren arabera.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Gainera, aldian-aldian berrikusi egin beharko da, bai gure gizartean gertatzen diren aldaketetara egokitzeko, bai Eusko Jaurlaritza osoko kudeaketak izango duen bilakaerara egokitzeko.

Hona hemen ereduaren ezaugarri nagusiak:

— Eredu propioa da:

- Administrazio honetarako sortua.
- Alderdi formalari pisua kentzen eta hobekuntza azpimarratzen duena.

— Eredua testuinguru honetan egin da:

- Krisi-egoeran: administrazio publikoek gero eta kalitate handiagoko zerbitzuak ematea espero dute herritarrek.
- Gizarteari balioa erantsiko dion kudeaketa: pertsonen eta gizarte-taldeen beharrak asetzeko eskura dauden baliabideak erabilita, ekitatez.
- Etika publikoa: nolako administrazioa izan nahi dugun.

— Eredu dinamikoa da:

- Eusko Jaurlaritzaren antolaketa-unitate guztien erreferentzia-eremu izango da.
- 6 ardatz, 24 jarduketa-ildo eta 153 ekintza nagusi ditu.
- Lehenengo zatia arauemailea da; hor datoz 24 jarduketa-ildoak jasota, eta, atzetik, antolaketa-unitate bakoitzean ezarri beharreko ekintzak.
- Eusko Jaurlaritzaren antolaketa-unitateetan ezarrita lortu den esperientzia kontuan hartuta, oinarrizko 25 alderdi daudela jotzen da; horiek dira eredua ezartzeko abiapuntu, eta horietatik 13 funtsezko elementu direla jotzen da.

Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua 6 ardatzetan dago oinarriturik:

1. ESTRATEGIA: Helburuen plangintza nola egiten den erakusten du; Jaurlaritzaren estrategia globalari lotuta egin behar da, eta antolakundearen estrategiara ekarri.
2. ZERBITZUAK: Zerbitzuak nola garatu eta kudeatzen diren, horiek jasotzen dituzten herritar eta entitateei egoki erantzuteko.
3. PERTSONAK: Nola kudeatzen diren langile publikoak, horien ezagutza eta trebetasunak; pertsona horien konpromisoa indartzeko baldintzak sortu behar dira.
4. BERRIKUNTZA: Nola definitzen diren berrikuntzaren helburuak, eta nola sortzen den berritzeko eta ideia eta proiektu berritzaileak kudeatzeko testuingurua.
5. GIZARTEA: Nola sustatzen den administrazio ona eta etika publikoa, nola bultzatzen den elkarlana, eta nola onartzen den iraunkortasunarekiko, aukera-berdintasunarekiko eta euskararen erabileraren normalizazioarekiko erantzukizuna.
6. EMAITZAK: Nola finkatzen, jarraitzen eta erkatzen diren estrategiaren esparruko emaitzak, herritarrei, zerbitzuen hartzaileei, langileei, gizarteari eta berrikuntzari buruz ari garela.

Ardatz horietan daude jasota Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua ezartzeko funtsezko 25 alderdiak:

### *Estrategia*

#### *Antolaketa-unitateko interes-taldeak identifikatzea eta kudeatze*

Antolaketa-unitate batek dituen helburuak lortzeko gaitasunean eragina edo potentziala duten kolektiboak dira interes-taldeak.

Antolakunde batekiko, haren jarduerekiko edo lorpenekiko interesa duten talde guztiak dira. Interes-talde izan daitezke:

— Zerbitzuaren hartzaileak: herritarrak.
— Zerbitzuaren hartzaileak: entitateak.
— Hornitzaileak.
— Aliantzak.
— Unitateko langileak.
— Gizarte-eragileak.
— Botere politikoak.
— …

Interes-talde guztiak identifikatu ondoren, horietako bakoitza nola kudeatu zehaztu beharko du unitateak, harreman mota zehatza kontuan hartuta.

#### *Antolaketa-unitatearen misioa identifikatzea*

Antolaketa-unitate baten asmoa edo izateko arrazoia deskribatzen duen adierazpena da misioa. Honako alderdi hauek zehazten ditu:

— Unitate horrek zer egiten duen.
— Norentzat egiten duen.
— Zertarako egiten duen.
— Nola egiten duen.
— Non garatzen duen jarduera.
— Antolaketa-egituran zer leku duen.
— Zer alderdi bereizgarri dituen.

Funtsezkoa da unitateko arduradunen lidergoa, bai misioa definitzeko, bai antolakundeko gainerako pertsonei misioa zabaltzeko eta azaltzeko.

Misioak eta ikuspegiak organismoaren estrategiaren muina osatzen dute: misioak, unitatearen izateko arrazoia delako, eta ikuspegiak, etorkizunean zer izan nahi den deskribatzen duelako.

Unitateak misioarekin eta ikuspegiarekin bat etorrita identifikatuko ditu bere ildo estrategikoak eta helburuak.

#### *Unitatearen ikuspegia identifikatzea*

Ikuspegia: unitateak etorkizunean zer izan nahi duen deskribatzen duen adierazpena da; hau da, non egon nahi duen:

— Erreferentzia izatea sektore espezifikoan.
— Erreferentzia izatea jardueraren alderdi zehatz batzuetan.
— Erreferentzia izatea lurralde jakin batean.
— …

Misioarekin gertatzen den bezala, funtsezkoa da unitateko arduradunen lidergoa, bai ikuspegia definitzeko, bai antolakundeko gainerako pertsonei zabaltzeko eta azaltzeko.

Ikuspegiak eta misioak antolakundearen estrategiaren muina osatzen dute: misioak, unitatearen izateko arrazoia delako, eta ikuspegiak, etorkizunean zer izan nahi den deskribatzen duelako.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Unitateak misioarekin eta ikuspegiarekin bat etorrita identifikatuko ditu bere ildo estrategikoak eta helburuak.

*Unitatearen urte anitzeko ekintza-plana diseinatzea eta kudeatzea, gobernu-programa eta plan estrategikoak eta sailetako planak oinarri hartuta*

Unitatearen misioa eta ikuspegia aintzat hartuta eta bertako interes-taldeetatik jasotako informazioa oinarri hartuta, urte anitzeko ekintza-plana diseinatu behar du unitateak (3-4 urte), Legegintzaldiko Planean eta plan sektorialetan jaso den antolakundearen estrategia globalarekin bat etorriz.

Urte anitzeko ekintza-plana unitatearen ibilbide-orria denez, aldi horretarako helburu estrategikoak, plangintzaren xehetasunak eta ebaluazioaren aurreikuspena jaso behar ditu. Ez da asmoen adierazpen soila izan behar, elementu zehatz eta neurgarrietan egituratu behar da, jarraipena eta ebaluazioa egiteko.

Unitatearen arduradunek mekanismoak ezarri behar dituzte interes-taldeei definitutako estrategia eta helburuak jakinarazteko; horretaz gain, ekintza-plana garatzeko zer kudeaketa-sistematika eta baliabide erabiliko dituzten definitu beharko dute.

*Urteko kudeaketa-plana kudeaketa aurreratuko sistematika bat ezarrita diseinatzea eta kudeatzea*

Unitatearen urteko kudeaketa-planak indarrean dagoen urtean zer proiektu hedatu behar diren zehaztu behar du, 4 urterako ekintza-planean jasotako helburu estrategikoak betetzen direla bermatzeko.

Unitatearen arduradunek zuzendu behar dute urteko kudeaketa-planaren hedapena, eta horretarako, oinarri duen kudeaketa-sistematika definitu eta haren antolaketa erraztu beharko dute, eta plana garatzeko aukera emango duten baliabideak daudela ziurtatu beharko dute. Kudeaketa-sistematika horrek eskatzen du jarduera nola planifikatu, hedatu eta ebaluatuko den antolatu behar dela, eta horretarako, zer erantzukizun, epe, helburu eta abar dauden zehaztu beharko dela.

Plangintza estrategikoaz gain, urteko kudeaketa-planak uneko ekitaldirako planifikatutako ohiko jarduera ere jaso dezake, baita dagokion aurrekontu-kudeaketako dokumentua ere.

*Antolaketa-unitatearen adierazleen aginte-taula diseinatzea eta kudeatzea*

Aginte-taula kudeaketa-tresna bat da. Unitatearen adierazle nagusiak biltzen dira hor; horretaz gain, estrategia lotzen du elkarrekin erlazionatutako helburuen bidez, aurrerapen-maila ebaluatzeko, ikuspegia lor dadin.

Aginte-taulak kontuan hartu beharko lituzke unitate baten ikuspegi estrategikoak, adibidez:
— Zerbitzu-hartzaileengan izan dituen emaitzak, bai herritarrengan bai erakundeetan.
— Barne-prozesuen emaitzak: kalitatea, erantzuteko denbora, kostua...
— Unitateko pertsonen prestakuntza eta garapena.
— Emaitza ekonomikoak.

Aginte-taulak informazio-sistemaren parte izan behar du, ez bakarrik unitateko arduradunentzat; izan ere, unitatearen eta interes-taldeen harremanetarako gardentasun-tresna bat ere izan daiteke.

Osagarri gisa, urteko plangintzarekin erlazionatutako kudeaketako aginte-taula bat ere eduki dezake unitateak.

## *Zerbitzuak*

### *Antolaketa-unitatearen prozesuen mapa identifikatzea*

Elkarri loturik dauden jardueren sekuentzia bat da prozesua; jarduerok hasierako osagai batzuk emaitza bihurtzen dituzte, balioa erantsita. Prozesu bakoitzak helburu jakin batzuk izaten ditu, arduradunak, eraginkortasuna eta efizientzia neurtzeko adierazleak, baliabide batzuen beharra eta abar. Prozesuak PDCA zikloari edo Demingen zikloari jarraituz kudeatu behar dira:

— Plan (planifikatu).
— Do (egin).
— Check (egiaztatu).
— Act (doitu).

Unitatearen diagrama da prozesuen mapa, non kudeaketa-sistema erakusten den ikuspegi orokor batekin. Sistema osatzen duten prozesuak irudikatzen dira mapa horretan, baita haien artean zer harreman dagoen ere. Hauek bereizten dira:

— Prozesu estrategikoak: estrategia finkatzen eta garatzen laguntzen dute.
— Prozesu operatiboak: bat datoz zerbitzuek sortzen dituzten jarduerekin.
— Laguntzarako prozesuak: tresna izaera dute eta jarduera egoki garatzeko balio dute.

### *Funtsezko prozesuak dokumentatzea eta kudeatzea*

Prozesuetan badaude batzuk unitatearen funtsezko prozesuak direnak; izan ere, eragin handiagoa izaten dute helburu estrategikoak lortzeko.

Garrantzitsua da prozesua bera sistematizatu ahal izatea eta horretarako, unitate osorako formatu komun bat hartzea, zerbitzua emateko modua estandarizatzeko, betiere eskatutako gutxieneko kalitatea bermatuta zerbitzua nork eskaintzen duen alde batera utzita, eta etengabe hobetzeko aukera ematea PDCA zikloari edo Demingen zikloari jarraituz:

Prozesuaren sistematizazioa fluxu-diagrametan oinarritzen da; prozesuaren oinarri diren faseak, izapideak edo atazak eta dokumentuak dituzte fluxu-diagrama horiek, eta, kasu bakoitzean, prozesuaren arduradunak eta, hala badagokio, prozesu-taldea nor den identifikatzeko balio dute.

### *Antolaketa-unitatearen zerbitzuen katalogoa egitea eta argitaratzea*

Unitatearen erreferentziazko zerbitzuak jasotzen, identifikatzen eta definitzen dituen dokumentua da zerbitzuen katalogoa, zerbitzuen hartzaile diren pertsona edo entitate hartzaileen ikuspegitik.

Gardentasun-tresna bat da, eta asmoa da unitatearen zerbitzu eta produktuak zabaltzea, ezagun egitea eta eskuratu ahal izatea. Orain arte lortutako emaitzen azterketa eta ebaluazioa eta eskainitako zerbitzuen balorazioa egiteak balio erantsi handia ematen die pertsona edo entitate hartzaileei.

### *Interes-taldeen premiak eta itxaropenak kudeatzea*

Unitate batean interes-taldeak identifikatu ondoren, eta interes-talde bakoitzarekin zer banakako kudeaketa egingo den definitu eta gero, funtsezkoa da haien premiak eta itxaropenak kudeatzea, egoki definitzeko zer produktutan edo zerbitzutan diren erabiltzaile, hartzaile, hornitzaile, laguntzaile edo zuzeneko agente.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Interes-taldeen premiak zuzen identifikatzeak unitatearen produktuak edo zerbitzuak egokitasun- eta bikaintasun-maila handiagoekin zehazten lagunduko du. Bestalde, gogobetetzea ebaluatu ondorengo ebaluazio hobea egingo da interes-taldeen itxaropenak behar bezala identifikatu eta egituratuta.

Unitateak erabakitako kudeaketa-sistematikak interes-taldeen premien eta itxaropenen tratamendu egituratua eta aldizkakoa aurreikusi behar du: identifikazioa, bilketa, balorazioa, arduradunak, ebaluazioa eta jarraipena...

#### *Antolaketa-unitatearen zerbitzuak erabiltzen dituzten kolektibo garrantzitsuenen gogobetetzea kudeatzea*

Zerbitzuen hartzaile diren kolektiboen gogobetetzea ebaluatzea PDCA zikloaren edo Demingen zikloaren barruan dagoen funtsezko tresnetako bat da.

Unitateak zeharkako zenbait adierazle kudea ditzake bere jardueraren bilakaera ezagutzeko. Horrez gain, unitateari kudeaketaren oinarriak hobetzen eta finkatzen lagunduko lioke zenbait tresna izateak, zeinak aukera emango bailiokete ezagutzeko zer balorazio zuzen egiten duten interes-taldeek produktu edo zerbitzu batetik espero dena eta benetan lortu dutena alderatuta.

Kontuan hartuta interes-talde bakoitzaren izaera eta bolumena, gogobetetze hori modu sistematikoan ebaluatzeko tresna aukeratuko du unitateak ikuspegi eraginkor eta efiziente batetik: elkarrizketak erantzukizun handieneko pertsonekin, foku-taldeak, inkesta orokorrak, inkesta puntualak…

Gogobetetzea neurtuta une zehatz bakoitzaren argazkia lortzen badugu ere, gogobetetzea kudeatzeak berekin dakar ezinbestez hartatik eratortzen den hobekuntza-plana ere.

#### *Oharrak, eskaerak, kexak eta iradokizunak kudeatzeko prozedura zehaztea*

Unitate batek herritarrekin edo bere produktuak edo zerbitzuak jasotzen dituzten entitateekin izan behar duen komunikazio eraginkorraren esparruan, funtsezkoa da prozedura on bat edukitzea oharrak, eskaerak, kexak eta iradokizunak kudeatzeko.

Prozedura batean, herritarrekin edo entitate hartzaileekin izango diren elkarreraginen izapidetzea nola garatu behar den xehetasunez eta zehaztasunez deskribatzeak balio erantsi handia ematen dio kudeaketari:

— Arduradunak identifikatzea harreran, tratamenduan eta analisian.
— Ebazteko epeak zehaztea.
— Ebazpena komunikatzeko bideak identifikatzea.
— Prozesuak egokitzea eta hobetzea.
— Dokumentazioa erregistratzea eta artxibatzea.

#### *Zehaztutako estrategiarekin bat datorren aurrekontua prestatzea*

Aurrekontua edozein antolakunde kudeatzeko oinarrizko tresnetako bat bada, funtsezkoa da unitate batentzat urtero jarduera zehatzetarako egiten duen esleipenak aurrez definitutako estrategiari erantzutea.

Aurrekontua, urteko aurrekontu memoriaren bidez, definitutako estrategiatik eta, ondorioz, urteko kudeaketa-planetik abiatzen bada eta helburuak eta aurrekontuko eta kudeaketako adierazleak partekatzen baditu, errazagoa izango da unitateak ezarritako helburu estrategikoen lorpen-maila ebaluatzea.

Erronka izango litzateke lotura handiagoa lortzea programen eta aurrekontu-partiden eta unitateak planifikatutako helburuen artean, eta ekitaldirako aurreikusitako ekintzen betetze hutsa gainditu eta helburuen lorpenaren ebaluazioa bilatzea.

### *Pertsonak*

#### *Harrera eta agurra egiteko plana ezartzea*

Pertsona bati unitatera egiten eta handik agurtzen lagunduko dion jarduketa-protokoloa jaso behar du harrera eta agurra egiteko planak.

Unitatearen planak harrerako eta agurreko fase guztiak eta fase horien edukiak identifikatu beharko ditu:

— Harreraren kasuan, harrera bera, laguntza, hasierako konpainia eta feedback-a ziurtatu beharko dira.
— Agurrerako, berriz, jasotako ezagutza eta ardurak transmititzen dituela ziurtatu beharko da.

Arreta berezia jarri behar zaio kasu bakoitzean unitatean hasiko denaren harreraz arduratuko den pertsona edo, agurraren kasuan, agurra kudeatuko duena izendatzeari; unitateko norbait izan behar da.

Plan honek koherentea eta osagarria izan beharko du unitatetik goragoko mailetan dauden harreraren edo agurraren arloko beste plan edo mugarri batzuekin; esate baterako, sailburuordetzako, saileko edo Jaurlaritzako bertako arlo horretako beste plan batzuekin.

#### *Barneko komunikazio-plana definitzea*

Barneko komunikazio-plana ezartzea tresnarik onenetako bat izan daiteke konfiantzazko, partaidetzazko eta lankidetzako ingurune bat sortzeko eta unitateko pertsonak ahalduntzen laguntzeko.

Hauek jaso beharko ditu, gutxienez, planak:

— Zer komunikatu.
— Kasu bakoitzean, komunikazioaz nor arduratuko den.
— Nori komunikatu behar zaion.
— Zer kanalen bidez.
— Zer helbururekin komunikatzen den.
— Hala badagokio, zenbatean behin.
— Planari berari zer jarraipen eta ebaluazio egingo zaion.

Komeni da sistematika bat ezartzea ohiko bilerak egiteko, erabaki arinak hartzeko eremu bihur daitezen, informazioa benetan trukatzeko leku eta jarduteko irizpideen analisi produktiboa egiteko toki.

Plan honek koherentea eta osagarria izan beharko du unitatetik goragoko mailetan dauden barne-komunikazioaren arloko beste plan edo mugarri batzuekin; esate baterako, sailburuordetzako, saileko edo Jaurlaritzako bertako arlo horretako beste plan batzuekin.

#### *Prestakuntza-plana egitea*

Unitatearen prestakuntza-plana tresna bat da, eta horren bidez, lan egiteko behar dituzten ezagutzak eta trebetasunak ematen zaizkie unitatea osatzen duten pertsonei, unitatearen estrategiarekin bat etorriz.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Planak, gutxienez, fase hauek bildu beharko ditu:

— Prestakuntza-premiak zein diren ikustea.
— Beharrak eta lanpostu bakoitzerako definitutako profilak eta gaitasunak alderatzea.
— Lehentasunak eta helburuak ezartzea.
— Prestakuntza-ekintzak zehaztea, eta kasu bakoitzean formatua eta hartzaileak egokitzea.
— Prestakuntza-ekintzak ebaluatzea eta plana berriro definitzea.

Plan honek koherentea eta osagarria izan beharko du unitatetik goragoko mailetan dauden pertsonen prestakuntzaren arloko beste plan edo mugarri batzuekin —IVAPek bultzatutakoak—; esate baterako, sailburuordetzako, saileko edo Jaurlaritzako bertako arlo horretako beste plan batzuekin.

#### *Hobekuntza-taldeak sortzea eta haien funtzionamendua erraztuko duten dinamikak ezartzea*

Hobekuntza-talde bat kudeaketa hobetzeaz arduratzen den pertsona-talde txiki bat da; kudeaketan aurrera egitea unitate bat osatzen duten pertsona guztien erantzukizuna dela onartzen dute, eta lan-prozesu bat hobekien ezagutzen duena, berriz, normalean hura egiten aritzen dena dela.

Unitate bakoitzak, bere errealitatea eta estrategia kontuan hartuta, egituraketari lagundu beharko lioke kasu bakoitzean beharrezko iritzitako hobekuntza-taldeen bidez, izan prozesuekin lotutakoak, nahiz era askotako proiektuekin lotutakoak.

Logikoa denez, beste unitate batzuekiko edo sailarteko zeharkako hobekuntza-taldeak eratzeak elkarlanerako bidea ematen du, eta horrek, berriz, herritarrei zerbitzu hobea ematea.

#### *Lidergoan aritzeko espero izatekoak diren portaerak eta trebetasunak identifikatzea*

Antolakunde bateko edozein mailatako profesionalek motibatzeko eta eredu izateko izan dezaketen gaitasuna da lidergoa, zeinak aldaketak eragin baititzake haien kolaboratzaileengan eta giza taldeengan eta haien arteko harremanetan.

Bi lider mota bereiz ditzakegu, gutxienez:

— Unitateko talde guztien interesak koordinatzen dituztenak, arduradunak eta zuzendaritzako kideak barne.
— Helburuak lortzeko arduradun nagusi gisa ikusten dituztenak unitateko gainerako pertsonek, nahitaez izaera hierarkikoko identifikaziorik izan gabe.

Unitateak lider gisa aritzeko espero izatekoak diren portaerak eta trebetasunak identifikatu ahala kudeatu ahal izango dira lider izateko prestakuntza, jarduna eta hobekuntzarako ebaluazioa.

#### *Antolaketa-unitateko pertsonen gogobetetzea kudeatzea*

Unitateko pertsonen gogobetetze-maila ezagutzeak kudeaketa hobetzen aurrera egiten laguntzen du. Horretarako, zuzenean zer hautematen den jasotzeaz gain, errendimendu-adierazleekin osa dezake informazio hori unitateak (prestakuntzari eskainitako orduak, ahalduntze-maila, hobekuntza-taldeetan parte hartzea…).

Unitate bakoitzak gogobetetze hori sistematikoki, ikuspegi eraginkor eta efiziente batetik, ebaluatzen lagunduko dion tresna hautatu beharko du: talde fokalak, elkarrizketa sakonak, inkestak … Zeregin honetan ezin da ahaztu, dena den, egitura bereko beste unitate batzuekin ere bat egin daitekeela, gogobetetzea ebaluatzeko eta konparatzeko.

Gogobetetzea neurtuta une zehatz bakoitzaren argazkia lortzen badugu ere, gogobetetzea kudeatzeak berekin dakar ezinbestez hartatik eratortzen den hobekuntza-plana ere.

### *Berrikuntza*

#### *Berrikuntzarako helburuak eta estrategia finkatzea, inguruko aukerak erabiliz*

Berrikuntza ezinbesteko erronka bat da administrazioarentzat, gero eta gehiago eskatzen baitute interes-talde guztiek. Berrikuntzak kanal, zerbitzu, prozesu, antolakunde eta abarretakoak izan daitezke.

Eremu horietako edozeinetan zer egin daitekeen hobeto identifikatu beharko du unitateak, ahalegina bideratzeko eta berrikuntzarako helburuak ezartzeko.

Horretarako, zenbait tresnaren bidez (bezeroen inkestak, foroak kanpoko entitateekin, barneko hobekuntza-taldeak …) interes-talde garrantzitsuetatik jasotako informazioa erabil daiteke, eta informazio hori aztertzeko eta ebaluatzeko errutinak ezar daitezke.

Gainera, pertsonen artean Berrikuntza Irekia esploratzea bultzatzeak berrikuntzarako helburuak eta estrategia ezartzen lagunduko du. Berrikuntza Irekiaren barruan sartzen da pertsonen parte-hartzea eta unitateen, administrazio publikoen, herritarren edo bestelakoen arteko ideia-trukea.

#### *Konfiantzazko ingurunea sortzea, ekarpenak egitea eta ideia eta proiektu berritzaileak kudeatzea ahalbidetzeko*

Antolakunde berritzaile bat da sortu nahi dena, ez soilik berrikuntza puntuala. Konfiantzazko giroa sortzea bultzatu eta giro hori sortzeko konpromisoa hartu beharko luke unitateak, pentsamendu kritikoa eta ekarpen desberdinak onartzen dituena giroa. Halaber, eguneroko jardueraren eta hauen arteko oreka kudeatu beharko luke:

— ideia berriak esploratzea.
— lankidetza-inguruneak sustatzea.
— jarrera, ideia, emaitza eta abar berritzaileak onartzea.

Ideia eta proiektu berritzaileak kudeatu egin behar dira, antolakundearentzat ekarpen adierazgarriak izan daitezen. Horretarako, unitateak hau egin beharko du:

— Pertsona, unitate edo talde jakin batzuei erantzukizunak eman, berrikuntzarekin zerikusia duten kontuak dinamizatzeko.
— Metodo bat zehaztu, estrategiaren arabera ideia eta proiektuak modu egituratuan jaso, aztertu, ebaluatu eta lehenesteko.
— Baliabideak bideratu, jarduera berritzaileetarako.
— Berrikuntza-talde espezifikoak sortzea.

### *Gizartea*

#### *Proaktiboak izatea etika- eta jokabide-kodea hedatzen, eta antolaketa-unitatearen kontu-ematea eta gardentasuna hobetzea*

Unitateak ziurtatu beharko du pertsona guztiek ezagutzen dutela Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio orokorreko eta administrazio instituzionaleko kargu publikodunen eta behin-behineko langileen etika- eta jokabide-kodea, baita Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuan jasotako printzipio etikoak ere.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Halaber, administrazio publikoko langileek eta kargu publikodunek beren egintzen eta haien emaitzen kontuak eman beharko dituzte, eta herritarrei mekanismoak eman beharko zaizkie pertsona horien jarduna kontrolatzeko.

Gainera, gardentasuna bultzatu beharko du unitateak, herritarrek, informazioa eskura izanda, modu fidagarrian parte har dezaten dagozkien erabakietan. Horretarako, informazioak honelakoa izan beharko du:

— Kalitatezkoa —egiazkoa, argia eta egokia—.
— Bat datorrena —horrek aukera ematen du informazioa harekin erlazionatutako beste batekin alderatzeko—.
— Eskuragarria, ulergarria, garrantzitsua eta fidagarria.

#### *Aukera-berdintasunarekiko, jasangarritasunarekiko eta euskararen erabileraren normalizazioarekiko erantzukizuna hartzea*

Aukera-berdintasuna sustatzeko, Jaurlaritzako eta sailetako programetan proposatutako neurri eta ekintza espezifikoak bultzatu eta ezarri behar ditu unitateak; horretarako, desberdintasunak ezabatzeko eta politika eta ekintza guztietan berdintasuna sustatzeko helburu eta jarduketa zehatzak sartu behar ditu maila guztietan eta horiek planifikatzeko, gauzatzeko eta ebaluatzeko fase guztietan.

Gainera, pertsonak kontzientziatu eta prestatu behar ditu baliabide propioak modu jasangarrian erabiltzeko, efizientzia energetikoa, uraren kontserbazioa eta erabilera, birziklatzea, kutsaduraren eta zaraten prebentzioa eta abar helburu izanik. Eta unitateko pertsonen jarduerek eta joan-etorriek eragiten duten ingurumen-eragina murriztea bultzatu behar du.

Horrekin batera, funtsezkoa da unitatean euskararen erabilera sustatzea, gizartean eredu izateko eta euskararen normalizazioari laguntzeko.

### *Emaitzak*

#### *Jarduketa-ardatz guztiekin erlazionatutako funtsezko adierazleak identifikatzea, eta jarduketa-ardatz guztiei buruz antolaketa-unitatearen zerbitzuak jasotzen dituzten kolektibo garrantzitsuenek zer iritzi duten jakitea*

Administrazio publikoen emaitzek bi alderdi dituzte: batetik, abian jarritako politika publikoen emaitzak ditugu, eta, bestetik, unitate kudeatzaileek proposatutako helburuak zenbateraino bete diren.

Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Ereduaren ikuspegitik, unitateak jarritako helburuetara mugatzen da emaitzen azterketa edo ebaluazioa. Horregatik proposatzen da, hasiera batean, oinarrizko alderdi hauei heltzea:

— Funtsezko adierazleak identifikatzea aginte-taula baten bidez.
— Unitatearen zerbitzuak jasotzen dituzten kolektibo garrantzitsuenen iritzia zein den jakitea.

Oinarrizko bi alderdi horiek Estrategia eta Zerbitzuak izeneko ardatzetan jaso eta garatu dira; baina, pixkanaka, Pertsonak, Berrikuntza eta Gizartea izeneko gainerako ardatz eta elementuetan jaso behar dira.

## BIBLIOGRAFIA

Erabateko Kalitatea: EFQM Bikaintasun Eredua. Euskalit 2004.
Eusko Jaurlaritzaren Kudeaketa Publiko Aurreratuaren Eredua. Argitaratzailea: IVAP, 2014.

# 3

# HERRITARRENTZAKO ARRETA

ISBN: 978-84-7777-732-8

18. GAIA. Herritarren eskubideak administrazio publikoekiko harremanetan. Artxiboetara eta erregistro publikoetara irispidea izateko eskubidea

19. GAIA. Komunikazioa administrazioan. Administrazio-hizkeraren erabilera zuzena. Idatzizko komunikazioa. Administrazio-hizkera ez-sexista. Dokumentu idatzien edukia eta aurkezpena: posta, komunikazioak, baimenak, jakinarazpenak, eskabide-orriak, ziurtapenak, konpultsatzeak, etab.

20. GAIA. Ahozko komunikazioa. Komunikazioa eta arreta aurrez aurre eta telefonoz: abisuak, informazioa, eskariak, pertsonei laguntzea, deiak desbideratzea, eta abar. Irizpide orokorrak. Hitzik gabeko komunikazioa

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 18. gaia

- ✓ Herritarren eskubideak administrazio publikoekiko harremanetan.
- ✓ Artxiboetara eta erregistro publikoetara irispidea izateko eskubidea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 18. gaiaren aurkibidea

1. **Sarrera**

2. **Administrazio publikoekin administrazioaren irispide-puntu elektroniko orokor baten bitartez komunikatzeko eskubidea**

3. **Baliabide elektronikoak erabiltzeko laguntza jasotzeko eskubidea administrazio publikoekiko harremanetan**

4. **Norberaren autonomia-erkidegoko lurraldean ofizialak diren hizkuntzak erabiltzeko eskubidea, lege honetan eta gainerako ordenamendu juridikoan aurreikusitakoaren arabera**

5. **Informazio publikora, artxiboetara eta erregistroetara irispidea izateko eskubidea, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko legean (abenduaren 9ko 19/2013) eta gainerako ordenamendu juridikoan aurreikusitakoaren arabera**

6. **Agintarien eta enplegatu publikoen aldetik errespetuz eta begirunez tratatuak izateko eskubidea, erraztasunak emanez eskubideez baliatzeko eta betebeharrak betetzeko**

7. **Administrazio publikoen eta agintarien erantzukizuna eskatzeko eskubidea, legez hala dagokionean**

8. **Lege honetan identifikaziorako eta sinadura elektronikorako aurreikusitako bitartekoak lortzeko eta erabiltzeko eskubidea**

9. **Datu pertsonalak babesteko eskubidea, eta, bereziki, administrazio publikoen fitxategi, sistema eta aplikazioetan jasota dauden datuen segurtasuna eta konfidentzialtasuna izatekoa**

10. **Konstituzioak eta legeek aitortzen dizkieten gainerako eskubide guztiak.**

## 1. SARRERA

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak (APEL, urriaren 1eko 39/2015) zehatz-mehatz ezartzen du herritarrek eta interesdunek administrazio-prozeduretan dituzten eskubideen gaineko araubide juridikoa. Arau horrek laburbildu eta bereizi egiten ditu herritarren eskubideak (orain pertsona gisa identifikatuak): alde batetik, edozein pertsonari dagozkion eskubideak administrazio publikoarekin harremanak izate hutsagatik, alde batera utzita prozedura baten parte diren edo izan nahi duten (APEL, 13. artikulua), eta, bestetik, administrazio-prozedura baten esparruan parte hartzen dutenei soilik dagozkien eskubideak, eta, beraz, artikulu horretan interesduntzat jotzen direnei dagozkienak (APEL, 53. artikulua).

Horiek horrela, administrazio publikoarekin harremana izate hutsagatik edonori dagozkion eskubideei dagokienez, formalizatu gabeko edo prozeduraz kanpoko administrazio-jarduera bati loturikoez ari gara, eta herritar guztiei dagozkien eskubideei egiten diete erreferentzia, dela beren eskubideak ezagutzeko, dela egokitu ahal zaizkien eskubideei buruzko informazioa jasotzeko, eta, oro har, administrazio publikoen funtzionamenduaren eta jardueraren berri izateko.

Horrenbestez, eskubide horiek administrazio publikoaren zerbitzu-jardunaren esparruko harreman lauso batean txertatzen direla diogu, esleitu dakizkiokeen eskubideak errazteko eta aitortzeko edo, ondoren, administrazio-prozedura baten xede izango diren jarduerak egikaritzeko.

Horretaz gainera, nabarmendu behar da desberdinak direla herritarren eskubideak eta interesdunenak xedearen eta jomugaren ikuspegitik, eta, beraz, desberdinak direla erantzukizun-araubideari dagokionez edo haien tratamendu bidegabeari dagokionez ere.

Prozeduraz kanpoko eremuan eskubideak baliatzearen gaineko informazio eskasa izateak ondare-erantzukizuna eragin ahal izango die administrazio publikoei, zerbitzuak behar bezala ez funtzionatzearen ondorioz. Edo, are gehiago, antolamendu- edo diziplina-erantzukizuna ere sortu ahalko die. Aldiz, administrazio-prozedura baten esparruan eskubideak behar bezala ez tratatzeak defentsa-gabezia eragin diezaioke interesdunari, eta, beraz, ondorioak izango ditu azkenean ematen den administrazio-egintzan.

Bestalde, nabarmendu behar da APELek gainditu duela Herri-administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio-prozedura erkidearen lege indargabetuaren (AJAPEL, azaroaren 26ko 30/1992) 35. artikuluan jasotako idazkera, bai eta Herritarrek Zerbitzu Publikoetan Sarbide Elektronikoa izateari buruzko Legearen (ekainaren 22ko 11/2007) 6. artikuluan aurreikusitakoa ere, biek ere «herritar»tzat harturikoei esleitzen baitzieten eskubideon titulartasuna.

Hori horrela izanik, «herritar»tzat hartzea ahalik eta modurik zabalenean ulertu behar bazen ere, herritartasuna dutenen kontzepzio zibila mugatu gabe, APELen legegileak erabaki zuen aipatutako 13. artikuluan «pertsonen» eskubideez jardutea administrazio publikoekiko harremanetan. Manu hori aipatutako lege-testu bereko 14. artikuluan adierazitakoarekin osatzen da —zehazki, pertsonek administrazio publikoekiko harreman elektronikoan dituzten eskubideei buruzko edukiarekin—.

Beraz, 13. artikuluaren arabera, administrazio publikoen aurrean jarduteko gaitasuna dutenei aitortzen zaizkie eskubide horiek, APELen 3. artikuluan xedatutakoarekin bat. Zehazki, administrazio publikoekin jarduteko gaitasuna izango dute:

ISBN: 978-84-7777-732-8

a) Arau zibilen arabera jarduteko gaitasuna duten pertsona fisiko edo juridikoek.
b) Adingabeek, beren eskubideez baliatzeko eta interesen alde egiteko, ordenamendu juridikoaren arabera hori guraso-ahala, tutoretza edo kuradoretza duen pertsona gabe egin dezaketen kasuetan. Salbuespen da adingabe ezgaituen kasua, ezintasunaren neurria eragozpen denean kasuan kasuko eskubideez baliatzeko edo interesen alde egiteko.
c) Legeak espresuki hala adierazten duenean, ukituen taldeek, nortasun juridikorik gabeko batasun eta entitateek eta ondare independente edo autonomoek.

Honako eskubide hauek aitortzen zaizkie, pertsona-baldintza izanik, administrazio publikoekin harremanetan jartzen direnei:

> «3. artikuluaren arabera administrazio publikoen aurrean jarduteko gaitasuna dutenek eskubide hauek dituzte haiekiko harremanetan:
>
> a) Administrazio publikoekin komunikatzea administrazioaren irispide-puntu elektroniko orokor baten bitartez.
> b) Baliabide elektronikoak erabiltzeko laguntza jasotzea administrazio publikoekiko harremanetan.
> c) Norberaren autonomia-erkidegoko lurraldean ofizialak diren hizkuntzak erabiltzea, lege honetan eta gainerako ordenamendu juridikoan aurreikusitakoaren arabera.
> d) Informazio publikora, artxiboetara eta erregistroetara irispidea izatea, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko legean (abenduaren 9ko 19/2013) eta gainerako ordenamendu juridikoan aurreikusitakoaren arabera.
> e) Errespetuz eta begirunez tratatuak izatea agintarien eta enplegatu publikoen aldetik, erraztasunak emanez beren eskubideez baliatzeko eta betebeharrak betetzeko.
> f) Administrazio publikoen eta agintarien erantzukizuna eskatzea, legez hala dagokionean.
> g) Lege honetan identifikaziorako eta sinadura elektronikorako aurreikusitako bitartekoak lortzea eta erabiltzea.
> h) Datu pertsonalak babestea, eta bereziki administrazio publikoen fitxategi, sistema eta aplikazioetan jasota dauden datuen segurtasuna eta konfidentzialtasuna izatea.
> i) Konstituzioak eta legeek aitortzen dizkieten gainerako eskubide guztiak.
>
> Eskubide horiek ez dituzte eragozten administrazio-prozeduran interesdun direnei 53. artikuluan aitortutakoak».

Jarraian, pertsonek administrazio publikoekiko harremanetan dituzten eskubideen eskema orokorra osatzen duten eskubideetako bakoitza aztertuko dugu. Horrek ez du eragotziko, edonola ere, APELen 4. artikuluaren arabera administrazio-prozeduran interesduntzat jotzen direnei beste hainbat eskubide osagarri ere aitortzea.

## 2. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEKIN ADMINISTRAZIOAREN IRISPIDE-PUNTU ELEKTRONIKO OROKOR BATEN BITARTEZ KOMUNIKATZEKO ESKUBIDEA

Administrazio-funtzio osorako, APELek bereziki azpimarratzen du beharrezkoa dela bitarteko elektronikoak baliatzea. Horren ondorioz, ordea, berariaz aitortu behar izan da pertsonek eskubidea dutela administrazio publikoarekin elektronikoki komunikatzeko. Egia da, hala ere, prozedura-mailan eskakizun hori ez dela iristen pertsona fisikoetara.

Sarbide elektronikoa izateari buruzko legeak definizioen eranskin bat zeukan, eta honela definitzen zuen sarbide-puntu elektronikoa: «Interneteko domeinu batean batuta dauden web orrien multzoa; horren helburua da pertsona batzuen beharrizan bereziak konpontzeko baliabide eta zerbitzu batzuetarako irispidea eskaintzea edo erakunde publiko baten informaziora eta zerbitzuetara irispidea eskaintzea, modu erraz eta integratuan».

Alde horretatik, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko Legearen (SPAJL, urriaren 1eko 40/2015) 39. artikuluak hauxe ezartzen du: «Interneteko ataria da irispide-puntu elektroniko bat, administrazio publiko baten, erakunde publiko baten edo zuzenbide publikoko entitate baten titulartasunekoa, interneten bidez irispidea ematen duena argitaratutako informaziora eta, hala denean, dagokion egoitza elektronikora».

Horrela, bada, eskubide horrek aipatutako bitarteko elektronikoak multzoka antolatzera behartzen du administrazioa, bermatzeko pertsonek erabil ditzaketela bitarteko horiek eta administrazioarekin harremanetan jar daitezkeela tresna elektroniko horren bidez, eskumena baliatu nahi izanez gero, dagokion organo zehatzera jo beharrik izan gabe.

Administrazio publiko bakoitzari dagokio tresna hori eskura jartzea, eta, gainera, behar adina elementu tekniko izan beharko ditu beste tresna tekniko batzuetara birdimentsionatzeko (webguneak, kasu), herritarrek informazioa ezagutu ahal izan dezaten edo dagozkien eskubide orokorrak eta, batzuetan, prozedurazkoak baliatu ahal izan ditzaten, behar diren administrazio-izapide guztiak eginez.

Adierazi berri dugunari dagokionez, nabarmendu behar da APELen 43. artikuluak berak ere berariaz xedatzen duela interesdunek eskubidea dutela jakinarazpenak Administrazioaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorretik eskuratzeko —sarbide-atari gisa funtzionatuko du irispide-puntu horrek—; interesdun diren prozeduren izapidetze-egoerari buruzko informazio guztia jasotzeko, edozein unetan; administrazio-isiltasunaren esanahiaren berri izateko, administrazioak ez badu ebazpen espresurik ematen edo jakinarazten epearen barruan; eta jakiteko zein den instrukzioa egiteko (hala badagokio) eta ebazteko eskumena duen organoa eta zer izapide-egintza eman diren. Bestalde, APELen 53. artikuluak ezartzen du administrazio-prozedura batean interesdunek eskubidea dutela interesduntzat hartzen dituen prozedurari buruzko informazioa eta dokumentuak kontsultatzeko Administrazioaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorrean, zeinak sarbide-atari gisa funtzionatuko baitu.

Ildo horretan, adierazi behar dugu irailaren 22ko 28/2020 Errege Lege Dekretuak aldatu egin duela APEL, nahiz eta abuztuaren 4ko 27/2020 Errege Lege Dekretuak eta aurretik abuztuaren 31ko 11/2018 Errege Lege Dekretuak eragin zioten. Arau horrek atzeratu egin zuen 2021eko apirilaren 2ra arte eragin juridikorik izatea Administrazioaren irispide puntu elektroniko orokorrari dagokionez, besteak beste. Hasiera batean, APELen azken xedapenetako zazpigarrenaren arabera, 2018ko urriaren 2an izan behar baitzuen eragina.

Nolanahi ere, harreman elektroniko hori berriki osatu dute Sektore publikoak bitarteko elektronikoen bidez jarduteko eta funtzionatzeko erregelamendua onartzen duen martxoaren 30eko 203/2021 Errege Dekretua (BEE) onartu denean. Hala ere, zehaztu behar da haren edukiak hainbat dei egiten dituela hura garatu behar duten arau juridiko eta teknikoetarako.

BEE xedapen orokorrak jasotzen dituen atariko titulu batean oinarrituta antolatzen da; lehenengo tituluan Interneteko atariak, sarbide-puntu elektroniko orokorra eta egoitza elektronikoak aipatzen dira berariaz; bigarren tituluan administrazio-prozedura bitarteko elektronikoen bidez arautzen da; hirugarren tituluan administrazio-espediente elektronikoa aipatzen da; IV. tituluan administrazio publikoen arteko harremanak eta lankidetza aipatzen dira, sektore publikoak bitarteko elektronikoen bidez funtziona dezan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Zehazki, Puntu Elektroniko Orokorrari dagokionez, BEEren 7. artikuluak administrazio publikoen betebehar gisa azpimarratzen du Irispide Puntu Orokor bat izatea, dagokion administrazio publikoari lotutako edo haren mendeko organo, organismo publiko eta entitateen zerbitzu, izapide eta informaziorako irispidea errazteko. Gainera, egoitza elektroniko bat eduki behar du, dagokion administrazio publikoaren egoitza elektroniko eta lotutako egoitza guztietara sartzeko.

Egoitza elektroniko horretan dago APELen 43. artikuluan aipatzen den emandako helbide elektroniko bakarra, eta bertan egin ahal izango dira jakinarazpen elektronikoak.

Gainera, Irispide Puntu Orokorrak aukera emango du Estatuko sektore publikoak emandako dokumentuen autentikotasuna eta osotasuna egiaztatzeko, egiaztapen-kode seguruaren bidez edo hura sortzeko erabili den ziurtagiri elektroniko kualifikatuan oinarritutako beste edozein sinadura- edo zigilu-sistemaren bidez. Hala badagokio, berreskuratzea ere ahalbidetuko du.

Irispide Puntu Orokorrean egongo da Herritarraren Karpeta. Arlo pertsonalizatua da, eta horren bidez, interesdun bakoitzak, bere datu pertsonalen osotasuna eta konfidentzialtasuna bermatzen duten prozedura seguruen bidez, bere informazioa eskuratu ahal izango du, bai eta eragiten dioten administrazio-izapideen jarraipena egin eta administrazio publiko eskudunaren eremuko jakinarazpen eta komunikazioak eskuratu ere, eta dagokion araudiak eskatzen dituen administrazio-ziurtagiriak lortu ahal izango ditu.

Euskal Autonomia Erkidegoan, Administrazio Elektronikoari buruzko Dekretuak (otsailaren 21eko 21/2012) ezartzen du administrazio elektronikoari buruzko erregulazio nagusia. Dekretu hori duela gutxi aldatu zuen apirilaren 21eko 55/2020 Dekretuak (Administrazio Elektronikoari buruzko Dekretua bigarrenez aldatzen duena; EHAA, 2020ko apirilaren 30ekoa).

Horri dagokionez, ondoz ondoko lege-aldaketen ondorioz, sektore publikoak bitarteko elektronikoen bidez jardun eta funtzionatzeari buruzko errege-dekretua behin betiko onartu arte, 55/2020 Dekretuaren hitzaurreak berak honako hau xedatzen du: «Horrenbestez, orain ez da une egokia gure autonomia-erkidegoan dekretu bat onartzeko, gai horren arauzko erregulazio osoa egingo duena eta, ondorioz, otsailaren 21eko 21/2012 Dekretua baliogabetuko duena. Errealitate horri erreparatuta, hobe da etorriko den errege-dekretua indarrean jarri arte itxarotea, horrela jakingo baita zein diren behin betiko arauzko edukiak, batez ere, sistema, konponbide eta zerbitzu elektronikoei dagozkienak eta Administrazioan aplikatu beharko diren administrazio elektronikoaren arloko funtsezko aldaketei dagozkienak. Horren ostean, ikuspegi juridiko argiago bat egongo da, eta hasi ahal izango da egiten administrazio elektronikoaren dekretua; zeina ordurako oso beharrezkoa izango baita Euskal Autonomia Erkidegoan administrazio-prozedura gauzatzeko eta, administrazio-organoen eta interesdunen bitarteko elektronikoez baliatuta, Internet bidezko zerbitzu publikoak emateko eredua zehazteko». Horrenbestez, BEE onartu berria denez, Euskal Autonomia Erkidegoan administrazio elektronikoaren arloan onartzen den arau berriari jarraitu beharko zaio, eta Estatuko arauari egokitu eta harekin koordinatu beharko da.

Finean, esan daiteke Irispide Puntu Orokor elektronikoak administrazio publikoarekin egin daitezkeen informazio eta izapide guztiak biltzeko balio duela, bai formalizatu gabeko harreman batean, bai prozedurazko harreman batean. Izapide horien irismena eta ondorioak ezin dira identifikatu informazio orokorrarekin soilik; izan ere, baliteke informazioak eduki indibidualizatua izatea, hala nola simulazioak, kontsultak, argibideak eta bestelakoak.

## 3. BALIABIDE ELEKTRONIKOAK ERABILTZEKO LAGUNTZA JASOTZEKO ESKUBIDEA ADMINISTRAZIO PUBLIKOEKIKO HARREMANETAN

Aurretik adierazi dugun bezala, APELek administrazio-jarduera funtsean elektronikoa eratzen du (ondoren hainbat ñabardura egiten zaizkio pertsona fisikoaren harremanari); hau da, bitarteko eta prozedura elektronikoei jarraikiz jarduten du. Hala ere, horrek ez du esan nahi baliabide elektronikoak erabiltzeko betebeharra orokorra eta baldintzarik gabea denik, kontuan hartuta, adierazi bezala, harreman elektronikoan ez direla sartzen pertsona fisikoak. Izan ere, nahiz eta betebehar hori administrazioari ezartzen zaion, borondatezko edo nahitaezko araubide bat aurreikusi da, kontuan izanda pertsona hori fisikoa edo juridikoa den. Hori bai, pertsona horri edozer aukera dagokiola ere, administrazioa beharturik dago izapidetze elektronikoa erraztera. Hori dela eta, harreman ez-elektronikoa elektroniko bihurtu behar da, izapidetze elektronikoaren betebeharra beteko bada.

Hori horrela, APELen 14. artikuluaren arabera, honako hauei baino ez zaie ezartzen administrazioarekin harreman elektronikoa izateko betebeharra:

— Pertsona juridikoei.
— Nortasun juridikorik gabeko entitateei.
— Diharduten lanbidean jarduteko elkargo bateko kide izan behar dutenei, jarduera hori dela-eta administrazio publikoekin egin behar dituzten izapide eta jarduketetarako. Kolektibo horretakotzat joko dira beti notarioak, jabetzaren erregistratzaileak eta merkataritza-erregistratzaileak.
— Administrazioarekiko harremana elektronikoki izatera behartuta dagoen interesdun baten ordezkariei.
— Administrazio publikoetako enplegatuei, enplegatu publiko izateagatik administrazioekin egiten dituzten izapide eta jarduketetarako, administrazio bakoitzak erregelamenduz zehazten duen eran.

Aldiz, pertsona fisikoek «(...) noiznahi erabaki dezakete, beren eskubideak eta betebeharrak baliatzeko administrazio publikoekin komunikatzean bitarteko elektronikoak erabili edo ez, non eta ez dauden behartuta administrazio publikoekiko harremana bitarteko elektronikoen bidez izatera. Administrazio publikoekin komunikatzeko aukeratu duen bidea noiznahi aldatu ahal izango du norberak».

Alde horretatik, pertsona fisikoek administrazioarekin bitarteko ez-elektronikoen bidez komunikatzeko aukera dutenez, administrazioak jarrera aktiboa hartu behar du jardun ez-elektronikoak prozedura edo tresna ez-elektronikoen bidez bideratzeko. Hori dela eta, aztertu dugun moduan, administrazio publikoaren laguntza jasotzeko eskubidea aurreikusi da, egin beharreko digitalizazio-jardunak egin ditzan.

Bitarteko elektronikoen erabilera ia erabat nagusituta dagoen honetan, APELen bi erreferentzia nabarmen topatzen ditugu harreman elektronikoa errazteko edo lortzeko administrazio publikoek egin dezaketen lankidetzari buruz.

Hasteko eta behin, APELen 12. artikulua aipatuko dugu, interesdunei bitarteko elektronikoak erabiltzen laguntzeari buruzkoa. Hauxe dio:

> «1. Administrazio publikoek bermatu egin beharko diete interesdunei bitarteko elektronikoen bidez izan dezaketela harremana Administrazioarekin. Horretarako, haien esku jarriko dituzte beharrezko diren irispide-kanalak eta kasu bakoitzerako erabakitzen diren sistema eta aplikazioak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

*2.* Bitarteko elektronikoak erabiltzeko laguntza emango diete administrazio publikoek 14. artikuluko 2. eta 3. zenbakietan sartzen ez diren interesdunei, hala eskatzen badute; batez ere, identifikazioari eta sinadura elektronikoari, eskaerak erregistro elektroniko orokorraren bidez aurkezteari eta kopia autentikoak lortzeari dagokionez.

Halaber, interesdun horietakoren batek ez badauzka behar diren bitarteko elektronikoak, funtzionario publiko batek egin dezake, balio osoz, hura administrazio-prozeduran identifikatzeko edo sinadura elektronikoa emateko izapidea, funtzionarioak berak erabil dezakeen sinadura elektronikoko sistemaren bitartez. Kasu horretan, behar den baliabide elektronikorik ez daukan interesdunak bere burua identifikatu egin beharko du funtzionarioaren aurrean, eta adostasun espresua eman hala jarduteko; hala jasota geratu beharko du desadostasuna edo auzia gertatzen den kasurako.

*3.* Estatuaren Administrazio Orokorrak, autonomia-erkidegoek eta toki-entitateek eguneraturik edukiko dute erregistro bat, edo beste sistema baliokideren bat, artikulu honetan arautzen den identifikazio edo sinadurarako gaitutako funtzionarioak jasoko dituena. Erregistro edo sistema horiek elkarreragingarritasun osoa izan beharko dute, eta elkarrekiko konexioa gainerako administrazio publikoenekin, aipatutako gaikuntza horien baliozkotasuna egiaztatzeko.

Erregistro edo sistema baliokide horretan agertuko dira, gutxienez, erregistro-gaietan laguntzeko bulegoetan lan egiten duten funtzionarioak».

Zehaztapen orokor hori APELen 16.5 artikuluan xedatutakoarekin osatzen da, prozeduraren izaerarekin, eta horren arabera:

«5. Administrazio publikoen aurrean eskura aurkezten diren dokumentuak administrazio-espediente elektronikoari gehitzeko digitalizatu egin beharko ditu erregistro-gaietan laguntzeko bulegoak, 27. artikuluan eta aplikatzekoak diren gainerako arauetan aurreikusitakoaren arabera: zein bulegotan aurkeztu diren, bulego horrek digitalizatuko ditu, hain zuzen. Jatorrizko dokumentuak interesdunari itzuliko zaizkio, baina zenbait kasutan gerta daiteke arauak agintzea aurkezten diren dokumentuak Administrazioak zaintzekoak direla edo nahitaezkoa dela digitalizatzeko aukerarik ematen ez duen euskarri espezifikoren batean aurkeztea objektuak edo dokumentuak.

Erregelamenduz, administrazioek zenbait dokumentu bitarteko elektronikoz aurkeztu beharra ezarri ahal izango dute zenbait prozeduratarako eta pertsona fisikoen multzo batzuentzat, haien gaitasun ekonomikoagatik, gaitasun teknikoagatik, dedikazio profesionalagatik edo bestelako arrazoiengatik egiaztaturik badago behar diren bitarteko elektronikoetarako irispidea eta eskuragarritasuna badutela».

Argi dago, hortaz, administrazio publiko bakoitzaren betebeharra dela izapidetze elektronikoa, eta, hori lortzeko, sistema egokiak ezarri behar ditu jarduketa ez-elektronikoa elektroniko bihurtzeko, baita sinadura digitalarekin osatuz ere.

Horri dagokionez, aipatu behar da BEEren 4. artikuluan azpimarratzen dela, halaber, administrazio publikoek behar den laguntza eman behar dutela interesdunei beren eskumeneremuan ematen diren zerbitzu elektronikoetan sartzen laguntzeko, honako bide hauetakoren bat edo batzuk erabiliz: a) aurrez aurrekoa, zehaztuko laguntza-bulegoen bidez; b) Interneteko atariak eta egoitza elektronikoak; c) sare sozialak; d) telefono bidez; e) posta elektronikoa, f) APELen 12. artikuluan aurreikusitakoaren araberako beste edozein bide erabiliz.

Gainera, arau horren 30. artikuluak ezartzen duenez, administrazioarekin harreman elektronikoak izatera behartuta ez dagoen interesdun batek administrazio-prozeduran bere burua identifikatzeko edo elektronikoki sinatzeko behar diren bitarteko elektronikoak ez baditu, funtzionario publiko gaituek egin ahal izango dituzte, balio osoz, horretarako duten sinadura elek-

tronikoko sistema erabiliz. Kasu horretan, interesdunak identifikatu egin beharko du funtzionarioaren aurrean, eta adostasun espresua eman beharko dio jarduketa horretarako; eta hala jasota geratu beharko du desadostasuna edo auzia gertatzen den kasuetarako. Ondoren, gaitutako funtzionarioak egindako izapidea egiaztatzen duen dokumentazio guztia emango dio interesdunari, bai eta adostasun espresuaren agiriaren kopia bat ere, beteta eta sinatuta. Dokumentu horren inprimakia eskuragarri egongo da dagokion administrazioaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorrean.

## 4. NORBERAREN AUTONOMIA-ERKIDEGOKO LURRALDEAN OFIZIALAK DIREN HIZKUNTZAK ERABILTZEKO ESKUBIDEA, LEGE HONETAN ETA GAINERAKO ORDENAMENDU JURIDIKOAN AURREIKUSITAKOAREN ARABERA

Espainiako Konstituzioaren 3. artikuluak hizkuntzen koofizialtasuna xedatzen du, eta maila berean jartzen ditu gaztelania eta autonomia-estatutu bakoitzak bere lurraldean ofizialtzat jotzen dituen berezko hizkuntzak. Hori hala den aldetik, APELen 13. artikuluaren c) letrak aurreikusten du pertsonek eskubidea dutela beren autonomia-erkidegoko lurraldean ofizialak diren hizkuntzak erabiltzeko. Jarduera formalizatuan edo prozedurazkoan ez ezik jarduera informalean edo ez-formalizatuan ere bermatu behar da eskubide hori. Hau da, pertsona orok du eskubidea lurraldeko hizkuntza ofizialetako edozein baliatzeko administrazioarekin harremanetan jartzean, eta, beraz, eskubidea du bere autonomia-erkidegoko lurraldean ofizialak diren bi hizkuntzetako edozeinetan eskaerak aurkezteko, adierazpenak edo komunikazioak egiteko, arreta eta jakinarazpena jasotzeko. Hori horrela den aldetik, ezin da egin diskriminazio-traturik baliaturiko hizkuntzagatik.

Auzitegi Gorenaren 2000ko irailaren 25eko Epaiak eskubide hori kontzeptualizatu nahi du, zeinak aukera ematen baitigu interpretazio-doktrina orokor bat formulatzeko, honako hau adierazten duenean:

> «Zehazki, hizkuntza aukeratzeko eskubideak esan nahi du herritarrek espainiera edo galiziera aukeratu ahal dutela jarduketa juridikoak egiteko edo botere publikoekin harremanak izateko. Eskubide horren irismena, botere publikoekin aukeratutako hizkuntzan harremanetan jartzean, alderdi aktibo batean oinarritzen da, eta botere edo administrazio publiko horietatik hizkuntza batean edo bestean arreta jasotzean, berriz, alderdi pasibo batean. Horrenbestez, dimentsio aktiboan, konfidentzialtasun blokeak jardun juridikoetan hizkuntza aukeratzeko erabateko eskubidea aitortzen die herritarrei, aukeratutako hizkuntza ofizialean administrazioen aurrean egindako jardun guztiek erabateko balioa eta eraginkortasuna izan dezaten. Dimentsio pasiboan, aldiz, eskubidea ez da absolutua eta mugatuta dago administrazio-jardunaren edo -prozeduraren hizkuntza aukeratzeari dagokionez, betiere muga horiek ez badiote kontra egiten herritarren babesari. Hartara, alde batetik, prozedura guztietan onartu behar dira hizkuntza ofizial batean edo bestean (espainiera edo galiziera) egindako adierazpenak edo aurkeztutako dokumentuak, balio eta eraginkortasun osoarekin, eskubidearen alderdi aktiboa kontuan hartuta. Bestetik, herritarrek, aldez aurretik eskatuta, eskubidea dute eragiten dieten kontuei buruzko testigantzaren itzulpena jasotzeko prozeduran erabili denaz besteko hizkuntza ofizialean (AJAPEL, 36.1. eta 2. artikulua)».

APELen 13. artikulu hori lege beraren 15. artikuluan dago garatuta. Alde horretatik, lehendabiziko apartatuan ezartzen du interesdunek autonomia-erkidegoan ofiziala den beste hizkuntza ere erabil dezaketela, autonomia-erkidego horretan kokatutako Estatuko Administrazio Orokorreko organoetara jotzen dutenean. Aurreikuspen horrek hauxe esan nahi du:

ISBN: 978-84-7777-732-8

1. Interesdunak eskubidea duela aukeratzeko (eta erabakitzeko) zer hizkuntzatan izapidetuko duen administrazio-prozedura, autonomia-erkidego jakin bateko hizkuntza ofizialen artetik.
2. Administrazioak interesdunak erabilitako hizkuntzan segitu behar duela prozedura.

Era berean, lehendabiziko apartatuak ezartzen duenez, prozedura bateko interesdunek hizkuntza ofizial desberdinak erabiltzen badituzte:

— Gaztelaniaz izapidetuko da prozedura.
— Interesdunek behar dituzten dokumentuak edo lekukotzak haiek aukeratutako hizkuntzan emango dira.

Artikulu horretako hirugarren apartatuak ezartzen duenez, administrazio publiko instrukzio-egileak gaztelaniara itzuli behar ditu dokumentuak, espedienteak edo horien atalak, autonomia-erkidegoko lurraldetik kanpo ondoriorik izan behar badute, bai eta interesdunei zuzendutakoak ere, espresuki hala eskatzen badute. Ez da izango itzuli beharrik, gaztelania ez den beste hizkuntza ere ofiziala bada ondorioak izan behar dituen autonomia-erkidegoan.

Azkenik, artikulu horretako bigarren apartatuak aurreikusten duenez, dagokion autonomia-legerian aurreikusitakora egokituko da hizkuntzaren erabilera autonomia-erkidegoetako eta toki-erakundeetako administrazioek izapidetutako prozeduretan.

Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoaren (Euskal Herriko Autonomia Estatutuarena) 6. artikuluak zehazten duenez, «euskara, Euskal Herriaren hizkuntza propioa, hizkuntza ofiziala izango da Euskadin, gaztelania bezala, eta bertako biztanle guztiek dute bi hizkuntzok jakiteko eta erabiltzeko eskubidea». Horretaz gainera, 2. apartatuak honako hau eransten du: «Autonomia Erkidego osorako erakundeek, Euskal Herriaren aniztasun sozio-linguistikoa kontutan hartuz, hizkuntza bion erabilera bermatuko dute eta bion ofizialtasuna arautuko, eta beren ezagutza ziurtatzeko behar diren neurri eta baliabideak bideratu eta arautuko dituzte».

Alde horretatik, hauxe dio Euskararen Erabilera Normalizatzeko Oinarrizko Legearen (azaroaren 24ko 10/1982) 6. artikuluak:

— «Herritar guztiei aitortzen zaie, Autonomia Erkidegoaren lurraldean, herri-administrazioarekiko harremanetan euskara zein gaztelania erabiltzeko eskubidea, eta beren aukerako hizkuntza ofizialean hartuak izatekoa.
— Horretarako, neurri egokiak hartuko dira eta beharrezko baliabideak bideratuko eskubide hori arian-arian gauzatu dadin bermatzeko».
— Eta, halaber, hauxe gaineratzen du: «Pertsona batek baino gehiagok esku hartzen duen espediente edo prozeduretan, alde biek adostasunez erabakitako hizkuntza erabiliko dute aginte publikoek».

Jatorrizko idazkeran, Euskararen erabilera normalizatzeko Oinarrizko Legearen (azaroaren 24ko 10/1982) 6. artikuluaren bigarren apartatuak tarteki hau zuen amaieran: «Adostasunik ez badago, espedienteari edo prozedurari hasiera eman dion pertsonak aukeratutakoa erabiliko da, beti ere, bakoitzak nahi duen hizkuntzan informazioa jasotzeko duen eskubidea gorabehera». Baina Konstituzio Auzitegiaren ekainaren 26ko 82/1986 Epaiak Konstituzioaren aurkakotzat jo zuen azken tarteki hori.

Esandako arauaren 8. artikuluak, berriz, hauxe zehazten du:

> «1. Euskal Autonomia Erkidegoan dauden botere publikoek emandako araugintza-xedapen edo ebazpen ofizial guztiek bi hizkuntzetan idatzita egon behar dute publizitate ofiziala egin behar denean.
>
> 2. Euskal Autonomia Erkidegoan kokatutako botere publikoek esku hartzen duten egintza guztiak eta baita administrazioaren jakinarazpen eta adierazpenak ere bi hizkuntzetan idatzita egon beharko dute, salbu eta interesdun partikularrek Autonomia Erkidegoko hizkuntza ofizialetako bat berariaz erabiltzea aukeratzen badute».

Ildo horretan, adierazi behar dugu manu horren hirugarren apartatuak honako hau ezartzen zuela: «Lehen agindutakoa gorabehera, botere publikoek euskara esklusiboki erabili ahal izango dute toki-administrazioaren esparruan, udalerriaren zehaztapen soziolinguistikoa delaeta herritarren eskubideei kalterik egiten ez zaienean». Hori ere Konstituzioaren aurkakotzat jo zuen Konstituzio Auzitegiaren ekainaren 26ko 82/1986 Epaiak.

## 5. INFORMAZIO PUBLIKORA, ARTXIBOETARA ETA ERREGISTROETARA IRISPIDEA IZATEKO ESKUBIDEA, GARDENTASUNARI, INFORMAZIO PUBLIKOA ESKURATZEKO BIDEARI ETA GOBERNU ONARI BURUZKO LEGEAN (ABENDUAREN 9KO 19/2013) ETA GAINERAKO ORDENAMENDU JURIDIKOAN AURREIKUSITAKOAREN ARABERA

Espainiako Konstituzioaren 105. artikuluak ezartzen duenez, «Legeak arautuko du (...) b) Herritarrak artxibo eta erregistro administratiboetara sartzea, salbu eta estatuaren segurtasun eta defentsari, delituen ikerketari eta pertsonen bizitza pribatuari dagokienez».

Eskubide hori aitortua zuen lehendik ere AJAPELek, eta, orain, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko legeari egiten dio erreferentzia (abenduaren 9ko 19/2013). Publizitate pasiborako eta informazio publikoa libreki eskuratzeko eskubide orokorraz ari gara, 19/2013 Legearen 12. artikuluan ezarritakoaren arabera.

Hala, 19/2013 Legearen hitzaurrea bera hauxe adieraziz hasten da: «Gardentasunak, informazio publikoa eskuratzeko bideak eta gobernu onaren arauek izan behar dute ekintza politiko ororen funtsezko ardatz. Arduradun publikoen jarduna aztertzen denean, herritarrek jakiten dutenean nola hartzen diren eragiten dieten erabakiak, nola erabiltzen diren funts publikoak edo zein irizpideren arabera jarduten diren gure erakundeak, orduan soilik esan dezakegu hasi dela botere publikoek gizarte kritiko eta zorrotzari, botere publikoetan parte hartzeko aukera eskatzen duen gizarteari, erantzuteko prozesua. Gardentasun-maila altuak eta gobernu onerako arauak dituzten herrialdeak dira erakunde sendoenak dituztenak, eta horrek hazkuntza ekonomikoari eta gizarte-garapenari laguntzen die. Herrialde horietan, herritarrek hobeto eta irizpide gehiagorekin epaitu dezakete beren arduradun publikoen gaitasuna, eta horren arabera erabaki. Jarduera publikoa hobeto kontrolatuta, demokrazia berritzen laguntzen da, Estatuaren eraginkortasuna eta eragimena sustatzen dira, eta hazkunde ekonomikoa bultzatzen da».

Era berean, Administrazioarekiko Auzien 2 zenbakiko Epaitegi Zentralaren ekainaren 22ko 46/2017 Epaiaren arabera:

> «Informaziora irispidea izateko eskubidea nazioartean aitortutako oinarrizko eskubidea da, gobernu demokratikoen izaera ordezkatzailearen ondorioz; oinarrizko eskubidea da erakunde publikoek gardentasunez jokatzen dutela eta herritarrek erabakiak hartzen parte hartzen dutela bultzatze aldera. Gainera, administrazio publikoak zergadunen funtsekin finantzatzen dira, eta haien xede nagusia herritarrei zerbitzatzea da. Ondorioz, herritarrena da sortzen duten eta daukaten informazio guztia».

ISBN: 978-84-7777-732-8

Bestalde, Administrazioarekiko Auzien 5 zenbakiko Epaitegi Zentralaren apirilaren 6ko 41/2017 Epaiak berresten zuen garrantzitsua dela jakitea «zer den garrantzitsua espedientea izapidetzean edo organoaren borondate publikoa osatzean», eta, beraz, ezin da ukatu hartutako erabaki publikoaren kontrolaren eta erantzukizunaren esparruan eskatutako informazioa ezagutzearen garrantzia.

Hala eta guztiz ere, eta aurrekoa gorabehera, 19/2013 Legeak modu transbertsalean jarduten du, baina ez ditu baztertzen sektoreko legeetan ezartzen diren publizitate- eta bermemekanismoak, bereziki eta oro har prozedura-eremuan aurreikusten direnak, hau da, izapidetzen ari den espedientean aurreikusitakoak (APEL, 53. artikulua). Alde horretatik, 19/2013 Legearen lehenengo xedapen gehigarriak (Informazio publikoa eskuratzeko eskubidea: arauketa bereziak) lehenengo apartatuan xedatzen duenez, abian den administrazio-prozedura batean interesdun direnek prozedura hori osatzen duten dokumentuak eskuratzeari aplikatzekoa zaion araudia izango da, hain zuzen, dagokion administrazio-prozedura arautuko duen araudia.

Alde horretatik, Gardentasunaren eta Gobernantza Onaren Kontseiluak honako hau dauka adierazita Gardentasunaren eta Gobernantza Onaren Kontseiluaren 8/2015 Irizpidean, 19/2013 Legearen lehenengo xedapen gehigarria (Informazio publikoa eskuratzeko eskubidea: arauketa bereziak) aplikatzeari buruzkoan:

> «Ondorioz, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko legearen arauak zuzenean aplikatu beharrekoak ez direla eta arau osagarri gisa jokatzen dutela ulertu ahal da soil-soilik baldin eta arau zehatz batek administrazio-jardunaren gai edo arlo jakin batean informazio publikoa eskuratzeko araubide espezifiko bat ezartzen badu. Kontseiluaren iritziz, aipatutako xedapen gehigarriaren helburua da informazioa eskuratzeko onartu diren edo onartu ahal diren beste araubide batzuk iraunaraztea, eskatzen den informazioaren ezaugarriak kontuan hartzen dituztenak, informazioa eskuratzeko legitimatuta nor dagoen ezartzen dutenak, eskuratzeko baldintzak aurreikusten dituztenak… Horregatik, informazioa eskuratzearekin lotuta dagoen guztian ulertu ahalko da Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko legearen osagarria dela, baldin eta hizpide den arauak informazioa eskuratzeko araubide espezifikoa biltzen badu, prozeduraren beste izapide edo alderdi batzuk zehazki arautu arren».

Halaber, horren adibide gisa, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen (apirilaren 2ko 7/1985) 18. artikuluak xedatzen du auzotarraren eskubidea dela arrazoitutako eskaria aurrez eginik informazioa jasotzea, eta udal-espediente eta udal-agiri guztien gainean udal-administrazioari eskaerak egitea, Konstituzioko 105. artikuluan aurreikusitakoaren arabera.

Hori horrela, 19/2013 Legeak, Espainiako Konstituzioaren 105. b) artikuluan informazio publikorako irispidea izateko eskubideaz egindako aitorpenean oinarrituta, xedatzen du informazio publikotzat hartzen direla titulu honen aplikazio-eremuan sartutako subjekturen baten esku dauden eduki edo dokumentuak, edozein formatu edo euskarritan daudela ere, baldin eta beren eginkizunen jardunean egin edo eskuratuak badira (13. artikulua), eta hainbat muga ezartzen dizkio informazio publikoa eskuratzeko eskubideari gaiaren arabera (14. artikulua) edo datu pertsonalen babesa dela eta (15. artikulua).

Ildo horretan, nabarmendu behar da hauek direla 19/2013 Legean aurreikusitako muga horiek:

a) Segurtasun nazionala.
b) Defentsa.
c) Kanpo-harremanak.
d) Segurtasun publikoa.

e) Zigor-, administrazio- edo diziplina-arloko egintza ez-zilegien prebentzioa, ikerketa eta zigorra.
f) Prozesu judizialetako aldeen berdintasuna eta benetako babes judiziala.
g) Zaintza, ikuskaritza eta kontroleko funtzio administratiboak.
h) Interes ekonomiko eta komertzialak.
i) Ekonomia- eta moneta-politika.
j) Sekretu profesionala eta jabetza intelektual eta industriala.
k) Erabakiak hartzeko prozesuetarako beharrezko den konfidentzialtasunaren edo sekretuaren bermea.
l) Ingurumenaren babesa.

Mugen aplikazioa justifikatua eta proportzionatua izango da babesteko duen helburuarekiko eta xedearekiko, eta kasu zehatzaren zirkunstantziei erantzungo die, batez ere irispidea justifikatzen duen goragoko interes publiko edo pribatu bat izateari.

Informazioa eskuratzeko administrazio-prozedurari dagokionez, 19/2013 Legearen 17.etik 22.era bitarteko artikuluetan jasotakoaren arabera izapidetuko da (informazioa eskuratzeko eskaera, eskabideak ez onartzeko kausak, izapideak, ebazpena, informazio-unitateak, eskuratzea formalizatzea).

Eskabideak ez onartzeko kausen artean (18. artikuluan daude zehaztuta), honako hau aurreikusten da: informazio osagarriari edo laguntzarako informazioari buruzkoak; esate baterako, halako informaziotzat hartzen da, oharretan, zirriborroetan, iritzietan, laburpenetan, barne komunikazio eta txostenetan edo organo edo erakunde administratiboen arteko komunikazio eta txostenetan jasotakoa. Hori bat dator APELen 70.4 artikuluan xedatutakoarekin, administrazio-espedientearen parte ez diren aldetik: «Ez da administrazio-espedientearen parte izango informazio lagungarria edo osagarria, hala nola aplikazio, fitxategi eta datu-base informatikoetakoa, ohar, zirriborro, iritzi, laburpen, komunikazio eta txostenetakoa, izan txostenok barrukoak edo administrazio-organo edo entitateen artekoak, eta orobat administrazio publikoek emandako balio-judizioak, non eta ez diren prozedurari amaiera ematen dion administrazio-ebazpena baino lehen eskatutako txostenak, nahitaezkoak eta aukerakoak».

Eskubidea, ahal dela, bide elektronikoz baliatuko da dagokion administrazioan, eta, *sensu contrario*, eskubidea aurrez aurre baliatzeko aukera ere emango da.

Informaziorako irispidea ukatzen bada, espresuki edo presuntzioz, 19/2013 Legearen 24. artikuluan aurreikusitako aurretiazko erreklamazioa jarri ahal izango da dagokion kontrol-organoan; administrazio-errekurtsoaren ordezkoa izango da erreklamazio hori.

Aldiz, diogun bezala arau horrek ez du eragozten, konparazio batera, prozedura bateko interesdunek administrazio-espediente batean dauden dokumentuetarako sarbidea eskatzea, APELen 53.1.a) artikuluan aurreikusitakoaren arabera.

## 6. AGINTARIEN ETA ENPLEGATU PUBLIKOEN ALDETIK ERRESPETUZ ETA BEGIRUNEZ TRATATUAK IZATEKO ESKUBIDEA, ERRAZTASUNAK EMANEZ ESKUBIDEEZ BALIATZEKO ETA BETEBEHARRAK BETETZEKO

Administrazioarekiko harremanaren eskubide nagusietako bat da, eta, zehazkiago, administrazioa ordezkatzen dutenen aurrean baliatzeko (zentzu errealean eta ez juridikoan). Horrenbestez, errespetuz eta begirunez tratatu behar dira administrazio publikora hurbiltzen diren pertsonak. Hartara, nolabaiteko bezero-harreman bilakatu nahi da administrazioaren eta admi-

ISBN: 978-84-7777-732-8

nistratuen arteko harreman pasiboa; hau da, harreman irekiagoa eta adeitsuagoa eskaini nahi zaie beren eskubideak eta interesak kudeatzera administraziora jotzen dutenei.

Hori bai, «errespetua» eta «begirunea» terminoak kontzeptu juridiko zehaztugabe gisa konfiguratzen dira, eta galarazi egiten dute zehaztasun generiko eta itxi bat izatea. Hau da, kontzeptu horiek interpretatzeko, kontuan hartuko dira lekua, inguruabarrak eta kasuistika zehatzarekin loturiko gainerako elementuak.

Betebehar hori 19/2013 Legearen 26.1.a) artikuluaren 6. zenbakian ere aurreikusita dago, zeinaren bidez gobernu onaren printzipio gisa ezartzen baita jokabide duina izatea eta herritarrak arreta bereziz tratatzea. Horretaz gainera, lotura estua du Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren 54. artikuluarekin, zeinak, jokabide-printzipioak arautzean, besteak beste, ezartzen baitu arretaz eta errespetuz tratatu behar direla herritarrak.

APELen 13. artikuluaren e) letran aurreikusitako ataletik ondorioztatzen da lehendabiziko eginbeharra pertsonak tratatzeko moduarekin dagoela loturik, eta bigarrena, berriz, laguntza-administrazioaren zerbitzura dauden langileek jokabide aktiboa izatearekin, pertsonek beren eskubideak baliatzeari eta betebeharrak betetzeari dagokionez. Hau da, pertsonen eskubide substantiboekiko eskubide instrumentala da, interesdunek eskubideak modu baketsu, antolatu eta eraginkorrean baliatu ahal izan ditzaten.

Zerbitzu publikoek behar bezala funtzionatzen dutela eta administrazioko langileek betebeharrak betetzen dituztela bermatzeko, komunikazio-, kexa- eta iradokizun-kanalak ezartzen dira. Horiei esker, herritarrek administrazioaren funtzionamendu desegokiaren berri izan dezakete, ondoren akatsak zuzentze aldera.

Era berean, Euskal Funtzio Publikoari buruzko Legeak (uztailaren 6ko 6/1989) diziplina-araubide berezi bat ezartzen du, eta arau-hauste arin gisa zehatzen du publikoarekiko, nagusiekiko, lankideekiko edo mendekoekiko zuzentasunik eza (85.c artikulua). Horrekin batera, arau-hauste astuntzat jotzen du administratuekiko adeitasun-falta astuna izatea (84.b artikulua), eta arau-hauste oso astuntzat, berriz, arraza, sexu, erlijio, hizkuntza, iritzi, jaioterri edo auzoagatik edo beste edozein baldintza edo inguruabar pertsonal edo sozialengatik diskriminazioa eragiten duen ezein jarduera (83.b artikulua).

## 7. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ETA AGINTARIEN ERANTZUKIZUNA ESKATZEKO ESKUBIDEA, LEGEZ HALA DAGOKIONEAN

13. artikuluaren f) letran aitortutako eskubide horrek bi alderdi ditu. Batetik, administrazio publikoari berari erantzukizunak eskatzeko eskubidea jasotzen da, eta, bestetik, funtzionario edo enplegatu publikoei erantzukizunak eskatzeko eskubidea. Hots, erreklamatzeko modukoa izango da administrazioaren jarduera eskasak eragindako kaltea, bai alderdi objektibotik, bai subjektibotik.

Beraz, hasteko eta behin, administrazio-erantzukizun objektiboaren esparruak administrazio publikoen ondare-erantzukizunaren berezko araubidean kokatzen gaitu, APELen 66. artikuluan eta hurrengoetan zehazten den moduan.

Hala ere, ikuspegi subjektibotik, arau-esparrua APELen 36. artikuluan aurreikusten da nagusiki (erantzukizun-araubide erkidea arautzen du artikulu horrek). Hauxe dio:

> «1. Lege honetan jasotako ondare-erantzukizuna gauzatzeko, partikularrek zuzenean eskatuko diote dagokion administrazio publikoari haren zerbitzuko agintari eta langileek eragindako kalte eta galerak ordaintzeko.

2. Dagokion administrazioak, lesionatuei kalte-ordaina eman ondoren, ofizioz eta administrazio-bidetik eskatuko die erantzukizuna bere agintari eta gainerako langileei, baldin eta dolo, erru edo zabarkeria astuna izan bada haien jardunean. Dagokion prozedura instruitu beharko du aldez aurretik. Erantzukizun hori eskatzeko eta, hala badagokio, kuantifikatzeko, irizpide hauek hartuko dira kontuan, besteak beste: eragindako kaltea, erruduntasun-maila, administrazio publikoetako langileen erantzukizun profesionala eta langile horiek nolako lotura duten emaitza kaltegarri hori eragitearekin.

3. Era berean, administrazioak prozedura bera erabil dezake administrazioko agintari eta langileen aurka, baldin eta, dolu, erru edo zabarkeria larria dela eta, kalte edo galerarik eragiten badute administrazioaren ondasun eta eskubideetan.

4. Erantzukizuna eskatzeko prozedura, 2. eta 3. zenbakietan azaldua, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legean xedatuta dagoenaren arabera gauzatuko da, eta organo eskudunak hartuko du prozedura hasteko erabakia, zeina interesdunei jakinaraziko baitzaie eta izapide hauek izango baititu gutxienez:

a) Alegazioak, hamabost eguneko epean.
b) Onartutako frogak eta organo eskudunak bidezkotzat jotzen dituen bestelako frogak egitea, hamabost eguneko epean.
c) Entzunaldia, hamar eguneko epean.
d) Ebazpen-proposamena egitea bost eguneko epean, entzunaldi-izapidea emaitzen denetik aurrera zenbatuta.
e) Organo eskudunak ebaztea bost eguneko epean.

5. Erantzukizuna dagoela adierazten duen ebazpenak amaiera emango dio administrazio-bideari.

6. Aurreko zenbakietan xedatutakoa ulertuko da eragotzi gabe erruduntasun-testigantza helaraztea auzitegi eskudunei, hala dagokionean».

APELek ezarritako erregulazio berriarekin, herritarra beharturik dago dagokion administrazio publikoari zuzenean eskatzera haren agenteek eragindako kalte-galeren kalte-ordainak. Hori hala den heinean, *ad extra* erantzukizuna da hori; hau da, herritarrek erantzukizuna eskatzen dute, kaltea eragin duen funtzionarioa edo agente publikoa identifikatzeko betebeharrik izan gabe.

Dena den, aurreko horrek ez du esan nahi erabat salbuetsiko denik langileon erantzukizuna. Dagokion administrazioak, planteaturiko erreklamazioa aztertu ondoren, baietsiko balu, ofizioz eskatu ahal izango die erantzukizuna agintariei eta esanetara dituen gainerako langileei, baldin eta dolu, erru edo zabarkeria astunez jokatu badute. Funtzionario edo agenteen aurka erabiltzen den atzerabidezko akzioa da, eta administrazioaren ondare-erantzukizuneko sistema orokorraren azken bitartekoa.

Horretarako, dagokion administrazio-prozedura bideratu beharko da; prozedura horretan, funtzionario edo agenteak izan dezakeen erantzukizuna zehazteko, ponderazio-irizpide batzuk hartu beharko dira kontuan (lehenik, eragindako kaltea; bigarrenik, erruduntasun-maila; eta, hirugarrenik, administrazioaren zerbitzura dauden langileen erantzukizun profesionala eta horrek kaltea eragitearekin duen lotura).

Aurrekoa gorabehera, agintariek, agenteek edo funtzionarioek delitu-jardueren ondorioz kalteak eragiten badituzte, haren aurkako akzio penal bat hasi ahal izango da. Agente publikoaren aurrean zuzentzen den akzio penal horrek ez du zerikusirik administrazioaren aurreko erantzukizun-akzioarekin. Hala, SPAJLen 37. artikuluak zigor-zehaztapenak finkatzen ditu:

«1. Administrazio publikoetako langileen erantzukizun penala, bai eta delitutik eratorritako erantzukizun zibila ere, dagokion legerian ezarritakoarekin bat etorriz eskatuko da.

ISBN: 978-84-7777-732-8

2. Administrazio publikoetako langileen erantzukizun penala eskatzeak ez ditu etengo ondare-erantzukizuna aitortzeko prozedurak, salbu eta egitateak jurisdikzio-ordena penalean zehaztea beharrezkoa denean ondare-erantzukizuna finkatzeko».

Baina, bigarren eremu hori garatzean, herritarrek erantzukizuna «eskatzeko» duten aukerari buruzkoa izan da eztabaida juridikoa; hau da, abiarazi daitezkeen prozeduretan herritarrek izan dezaketen jardunaren irismena zehazteko aukerari buruzkoa. Auziari buruzko jurisprudentzia aintzakotzat harturik, esan daiteke eskatzeko eskubide hori benetan honako hau bihurtzen dela: aipatu ditugun ordenetako edozeinetan erantzukizuna izatea ekar dezaketen salaketak ikertzeko eta dokumentatzeko eskubide. Ez dira izango aitortutako eskubidearen zuzeneko parte prozedura horren emaitzak eta, zehazki, zehapenik den ala ez definitzea ere ez. Termino teknikoetan, esango genuke ez dagoela harreman zuzenik salatzailearen eta salatuaren artean, baizik eta egitateen berri ematea eta administrazioak bere funtzionarioarekin duen aldebiko harremana, zeinak zehatzeko aukera ematen baitio estatutua osatzen duten eginbeharrak ez betetzeagatik.

## 8. LEGE HONETAN IDENTIFIKAZIORAKO ETA SINADURA ELEKTRONIKORAKO AURREIKUSITAKO BITARTEKOAK LORTZEKO ETA ERABILTZEKO ESKUBIDEA

Sarbide elektronikoa izateari buruzko lege indargabetuak, 2. apartatuan, herritarren eskubidetzat hartzen zuen honako hau: «g) Herritarrek eskubidea dute identifikazio elektronikorako behar diren bitartekoak eskuratzeko, eta pertsona fisikoek NANaren sinadura elektronikoa erabili ahal izango dute administrazio publiko guztietan edozein izapide elektroniko egiteko».

Eskubide horrek bazuen nolabaiteko garrantzia sarbide elektronikoa izateari buruzko legean, eta funtsezkoa da APEL indarrean jarri zenetik, arau horrek administrazio-jarduna batez ere elektronikoa ekartzen baitu. Hartara, APELek ezartzen du herritarrek eskubidea dutela arreta elektronikoki jasotzeko eta beren interesak bide horretatik izapidetzeko, eta harreman juridiko hori elektronikoki eratu ahal izateko beharrezko diren tresna gehigarri batzuk ezartzen ditu.

Testuinguru horretan, APELek araudi bat ezartzen du identifikatzeko eta sinatzeko bitartekoen gainean, baita erakunde horiek arautzeko eta zehazteko moduaz ere, administrazio publikoen eta haien aurreko jardunari dagokionez.

SPAJLen 42. artikuluak honako hau xedatzen du:

«Administrazio publiko bakoitzak, bere eskumena baliatzean administrazio-jarduketa automatizatuan, sinadura elektronikoko sistema hauen erabilera-kasuak zehaztu ahalko ditu:

a) Zigilu elektronikoa, administrazio publikoarena, organoarena, organismo publikoarena edo zuzenbide publikoko entitatearena, oinarri hau duena: sinadura elektronikoari buruzko legeriak eskatzen dituen betekizunak betetzen dituen ziurtagiri elektroniko onartu edo kualifikatua.
b) Egiaztapen-kode segurua, administrazio publikoari, organoari, organismo publikoari edo zuzenbide publikoko entitateari lotua, ezarritako baldintzen araberakoa. Dokumentuaren osotasuna egiaztatzeko modua eskaini beharko da beti, dagokion egoitza elektronikorako irispidearen bitartez».

Bestalde, honako hau dio SPAJLen 45. artikuluak:

«1. Administrazio publikoek zehaztu ahalko dute zein izapide eta txostenek izan behar duten sinadura elektroniko aitortu edo kualifikatua eta aurreratua, sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatuetan oinarritua.

> 2. Elkarreragingarritasuna erraztu eta dokumentu elektronikoen sinadura elektronikoa automatikoki egiaztatzea ahalbidetzeko, administrazio batek sinadura elektronikoko sistema bat erabiltzen badu, ziurtagiri elektroniko onartu edo kualifikatuetan oinarritzen direnez bestelakoa, zertarako eta elektronikoki sinatutako dokumentazioa bidaltzeko edo eskuratzeko beste organo, organismo publiko, zuzenbide publikoko entitate edo administrazio batzuei, gainean jarri ahalko du zigilu elektroniko bat, ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatu batean oinarritua».

Finean, identifikazio eta sinadura elektronikoko bitartekoak lortzeko eta erabiltzeko eskubideak berekin dakar legegileak administrazio-jardun batez ere elektronikoa izateko duen aukera erabiltzea, eta harreman elektronikoa borondatezkotzat jotzen zaienei ere jarduera horren alde egiteko aukera izan dezaten sustatzea.

APELen 9. artikulua administrazio-prozeduran interesdun direnak identifikatzeko sistemei buruzkoa da, eta 10. artikuluak, berriz, sinatzeko sistema baliozkoak ezartzen ditu. Alde horretatik, hona zer dioen 10. artikuluaren 5. apartatuak:

> «Interesdunek artikulu honetan aurreikusitako sinadura-sistemetako bat erabiltzen dutenean, haien nortasuna egiaztatutzat joko da sinatze-egintzarekin berarekin».

Gainera, adierazi behar da BEEk berak osatu duela interesdunen identifikazio- eta sinadura-araubidea, eta, horretarako, ziurtagiri elektronikoen gutxieneko ezaugarriak garatu ditu, interesdunak administrazio publikoen aurrean identifikatzeko erabiltzen direnean (27. artikulua), gako itunduaren sistemak eta interesdunak identifikatzeko beste sistema batzuk (28. artikulua), eta administrazio publikoek onartutako interesdunen sinadura elektronikoko sistemak eta erabilera-araubidea (29. artikulua).

Manu horiek guztiek adierazten dutenez, borondate- eta baimen-adierazpenaren benetakotasuna egiaztatzeko, honako ziurtagiri hauek bakarrik izango dira baliozkoak: sinadura elektronikoari buruz azterturiko erregulazio orokorra aintzat harturik, sinatzeko bitarteko kualifikatu eta aurreratuak direnak, betiere «ziurtapen-zerbitzu emaileen konfiantzazko zerrenda»n sartuta dauden emaileek egindakoak badira.

Sinadura elektroniko kualifikatu eta aurreratua ez den beste edozein sistema onartzeko, administrazioak berak onartu behar du aldez aurretik harreman-esparrua, eta zerbitzu-emaileak aldez aurretik erabiltzaile gisa erregistratuta egon beharko du, haren nortasuna bermatu ahal izateko, Lurralde Politikako eta Funtzio Publikoko Ministerioko Administrazio Digitaleko Idazkaritza Nagusiak baimena eman ondoren. Baimen hori segurtasun publikoko arrazoiengatik bakarrik ukatu ahal izango da, Barne Ministerioko Segurtasuneko Estatu Idazkaritzak txosten loteslea egin ondoren.

Hori horrela, borondate-adierazpenak egiteko administrazio-esparruko harreman juridikoek eskatzen dute sinadura elektroniko kualifikatu eta aurreratuaren sistema erabiltzea, harreman onargarrien eremuan indarrean dagoen eta aldez aurretik zehaztutako ziurtagiri batekin (aldez aurretik zehazteko, zeinek bere egoitza elektronikoan konfiantza-ziurtagiriak argitaratu beharko ditu, dagokion administrazio-organoarekin ezarri beharreko harreman juridikoetarako).

Sinadura elektronikoari dagokionez, euskarri elektroniko batean aurkeztutako datuen multzoa da, beste batzuekin batera edo haiekin lotuta kontsignatua, eta sinatzailea identifikatzeko erabil daiteke, bai eta, hala badagokio, hura jasotzen duen eta dagokion sinadura txertaturik daukan dokumentua identifikatzeko ere. Beraz, sinadura elektronikoa mekanismo baliagarria

ISBN: 978-84-7777-732-8

da sinatzailea argi eta garbi identifikatzeko; horretaz gainera, sinatutako dokumentuaren osotasuna ziurtatzen du, eta bermatzen du ez duela izan aldaketarik edo manipulaziorik.

Hona hemen sinadura elektronikoari buruzko oinarrizko erregulazioa: Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 910/2014 (EB) Erregelamendua, 2014ko uztailaren 23koa, barnemerkatuko transakzio elektronikoetarako identifikazio elektronikoari eta konfiantzazko zerbitzuei buruzkoa, zeinaren bitartez 1999/93/EE Zuzentaraua indargabetzen baita (eIDAS erregelamendua). Barrutik begiratuta, erregulazio hori osatzeko, Sinadura Elektronikoari buruzko Legea argitaratu da Espainian (abenduaren 19ko 59/2003) Adierazitako araudian, sinaduren tipologia hau ezartzen da, eta, administrazioarekin harremanetan hasteko, ezinbestekoa da sinadura hori kualifikatua eta aurreratua izatea, adierazi den bezala. Beraz:

— Sinadura elektroniko soilak bakarrik frogatzen du sinatzaileak onarpena eman duela, nolabaiteko ziurtagiriren bat, sinadura grafometrikoa edo SMS bidezko kodea baliatuz, edo, besterik gabe, «Onartu» botoia sakatuz.
— Sinadura elektroniko aurreratuak, berriz, modu unibokoan identifikatzen du titularra, eta sinatutako datuen ondorengo edozein aldaketa detektatzen du, sinatutako edukiaren osotasuna bermatuz. Izan ere, eIDAS Erregelamenduak, 26. artikuluan, sinadura elektroniko aurreratuak bete beharreko baldintzak ezartzen ditu:

a) Sinatzaile bakar bati lotuta egotea.
b) Sinatzailea identifikatzeko bide ematea.
c) Sinatzaileak erabil dezakeen sinadura elektronikoaren sorrera-datuak erabiliz sortua izatea, konfiantza-maila handiarekin eta haren kontrol esklusiboaren pean.
d) Enpresak sinatutako datuekin lotuta egon behar du, eta, hala, gerora egindako edozein aldaketa detektatu ahal izango da.

Sinadura horrek aukera ematen du: a) sinatzailearen identifikazioa egiaztatzeko; b) sinatzailearen benetakotasuna egiaztatzeko, sinatzaileari modu bakarrean lotuta baitago; eta c) dokumentuaren benetakotasuna egiaztatzeko. Baina sinadura aurreratuak ez du bermatzen dokumentuaren osotasuna, hau da, elektronikoki sinatu ondoren izan ditzakeen aldaketak.

— Sinadura elektroniko kualifikatuak eskuzko sinadura baten ondorio juridiko baliokidea izango du, segurtasun-maila gorena bermatzen baitu; izan ere, identitate-, benetakotasun-, autentifikazio- eta osotasun-ezaugarriak gordetzea ahalbidetzen du dokumentu baten sinadura elektronikoan.

Testuinguru horretan, aipatzekoa da Nortasun Agiri Nazional elektronikoa ere. Ziurtagiri elektroniko berezi bat da NAN elektronikoa, zeinak elektronikoki frogatzen baitu titularraren nortasuna, Herritarren Segurtasuna Babesteko Lege Organikoaren (martxoaren 30eko 4/2015) 8. artikuluan ezarritako moduan, eta, halaber, dokumentuak elektronikoki sinatzeko aukera ematen du.

Abenduaren 23ko 1553/2005 Errege Dekretuak jasotzen du haren erregulazio berezia, zeinaren bidez arautzen baita nola eman Nortasun Agiri Nazionala eta dokumentu horren sinadura elektronikoko ziurtagiriak. Hala, 1.5 artikuluan xedatzen duenez, «idatzizko sinadurak paperean jasotako datuei dagokienez duen balio bera du, Nortasun Agiri Nazionalaren bidez egindako sinadura elektronikoak modu elektronikoan jasotako datuei dagokienez».

Hortaz, interesdunak NANaren ziurtagiriak erabiliz edozein dokumentu sinatzeak nortasun-agiri horren ondorioak sortzen ditu, eta, beraz, behar adina balio du, berez, titularraren nortasuna eta bertan jasotzen diren datu pertsonalak egiaztatzeko.

## 9. DATU PERTSONALAK BABESTEKO ESKUBIDEA, ETA, BEREZIKI, ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN FITXATEGI, SISTEMA ETA APLIKAZIOETAN JASOTA DAUDEN DATUEN SEGURTASUNA ETA KONFIDENTZIALTASUNA IZATEKOA

Eskubide hori behar bezala interpretatzeko, ia erabat jo behar da datuak babesteari buruzko araudira. Esandako araudi hori, batik bat, honako lege-testu hauek osatzen dute: batetik, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2016/679 (EB) Erregelamendua, 2016ko apirilaren 27koa, datu pertsonalen tratamenduari dagokionez pertsona fisikoen babesari eta datu horien zirkulazio askeari buruzko arauak ezartzen dituena eta 95/46/EE Zuzentaraua indargabetzen duena (Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorra edo DBEO); eta, bestetik, 3/2018 Lege Organikoa, abenduaren 5ekoa, datu pertsonalak babesteari eta eskubide digitalak bermatzeari buruzkoa.

Datu pertsonalen tratamenduari dagokionez pertsona fisikoak babestuta egotea oinarrizko eskubidea da, Espainiako Konstituzioaren 18.4 artikuluaren babespekoa. Hala, Konstituzio Auzitegiak berak azaroaren 30eko 292/2000 Epaian adierazi zuen bezala, autonomoa eta independentea da eskubide hori, eta hauxe gaineratzen zuen:

> «Aipatzen ari garen oinarrizko eskubideak pertsonari bere datu pertsonalak kontrolatzeko eta erabiltzeko ahalmena bermatzen dio. Izan ere, datu pertsonalak babesteko oinarrizko eskubidearen funtsezko elementuak diren ahalmen sorta bat ematen dio titularrari, ukituak bere datu pertsonalak biltzea eta erabiltzea baimentzeko eta ezagutzeko dituen eskubideez osatua. Eta eduki hori eragingarri egiteko, datu pertsonalak nork dituen eta zein helbururekin dituen jakiteko eskubidea, bai eta edukitza eta erabilera horren aurka egiteko eskubidea ere, dagokionari datu horien edukitza eta erabilera amaitzeko eskatuz».

Horrenbestez, esandako arau horietan jasotzen dira, batetik, datu pertsonalen tratamenduari dagokionez pertsona fisikoak babesteari buruzko neurriak, eta, bestetik, datu horien zirkulazio askeari buruzko arauak.

Alde horretatik, DBEOk honela definitzen ditu datu pertsonalak 4.1 artikuluan: «pertsona fisiko identifikatu edo identifikagarri bati buruzko informazio guztia». Pertsona fisiko identifikagarria da zuzenean edo zeharka, eta batez ere identifikatzaile baten bitartez, identifika daitekeen pertsona oro; identifikatzaile hori izen bat izan daiteke, identifikazio-zenbaki bat, kokapen-datuak, online identifikatzaile bat edo pertsona horren nortasun fisikoari, fisiologikoari, genetikoari, psikikoari, ekonomikoari, kulturalari edo sozialari buruzko elementu bat edo gehiago.

Era berean, datu-tratamendutzat ulertzen da datu pertsonalen gainean edo datu pertsonalen multzoen gainean egiten den edozein eragiketa eta eragiketa multzo, prozedura automatizatuak erabilita zein erabili gabe, hala nola datuak biltzea, erregistratzea, antolatzea, egituratzea, kontserbatzea, egokitzea edo aldatzea, ateratzea, kontsultatzea, erabiltzea, transmisioz lagatzea, hedatzea edo irispidean jartzeko beste edozein forma, datuak erkatzea edo interkonektatzea, mugatzea, ezabatzea edo suntsitzea.

Horrenbestez, argi dago administrazioak datu pertsonalak tratatzen dituela ohiko funtzionamenduan. Alde horretatik, datu pertsonalak babesteko eskubide hori ere administrazio publikoaren aurrean aurkaratu daiteke, eta, bereziki, administrazio publikoen fitxategietan, sistemetan eta aplikazioetan dauden datuen segurtasunaren eta konfidentzialtasunaren aurrean. Izan ere, oinarrizko eskubideak errespetatuz garatu behar da administrazio-jarduera osoa, eta, esan bezala, eskubide horien artean dago datuak babestekoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Datu pertsonalen tratamendua administrazioak bete beharreko printzipio jakin batzuen mende dago. Hori horrela, lehendabiziko betekizuna da datuak zilegi den moduan tratatzea. Tratamendua zilegi izango dela ulertuko dugu, besteak beste:

— «Interesdunak bere datu pertsonalak tratatzeko adostasuna eman badu helburu zehatz bati edo gehiagori begira» (DBEOren 6.1.a) artikulua). Adostasun hori ez da lortzen isilbidez edo omisioz, eta baimen horrek zalantzarik gabea eta esplizitua izan behar du.
— «Tratamendua beharrezkoa da interes publikoaren izenean edo tratamenduaren arduradunari esleitutako botere publikoen izenean burututako eginkizun bat betetzeko» (DBEOren 6.1.e) artikulua).

Era berean, nabarmentzekoa da hau ere: tratamenduaren zilegitasunari buruzko irizpide orokor horren aurrean, salbuespen garrantzitsu bat sartu da arlo horretan APELen 28.2 artikuluan. Hori horrela, esandako manuak adierazten du interesdunak eskubidea duela dagoeneko administrazioaren esku dauden dokumentuak edo beste administrazioren batek eginak direnak ez ekartzeko. Hala ere, Administrazio jarduleak dokumentu horiek kontsultatu edo eskuratu ahalko ditu, interesdunak kontrakoa adierazten ez badu. Nolanahi ere, BEEren 61. artikuluan aurreikusitako arauak bete beharko dituzte. Ezin izango da aurka egin, dokumentua aurkeztea nahitaezkoa denean zehatzeko edo ikuskatzeko ahala baliatzeko.

Hizpide dugun datu orokorren babesa hainbat aurreikuspen espezifikorekin osatzen da, zeinak hainbat arau sektorialetan jasota baitaude eta berme gehigarriko elementu gisa jarduten baitute. Adibide moduan, Telekomunikazioen Lege Orokorraren (maiatzaren 9ko 9/2014) 41. artikulua aipatu dezakegu, zeinak hauxe ezartzen baitu: «Herritarrentzat eskuragarri dauden komunikazio elektronikoen sare publikoak ustiatzen dituzten edo komunikazio elektronikoen zerbitzuak ematen dituzten operadoreek, identifikatzeko eta datuak biltzeko gailuen euskarri diren komunikazioen sare publikoak barne, neurri tekniko eta kudeaketako neurri egokiak hartu beharko dituzte beren sarea ustiatzean edo zerbitzuak ematean segurtasuna zaintzeko, datu pertsonalen babesa bermatzeko helburuarekin». Era berean, aipatu liteke azaroaren 14ko 41/2002 Legea ere (pazientearen autonomia eta informazio eta dokumentazio klinikoaren arloko eskubide eta betebeharrak arautzen dituena), edo are apirilaren 4ko 5/2014 Legea (Segurtasun Pribatuari buruzkoa).

## 10. KONSTITUZIOAK ETA LEGEEK AITORTZEN DIZKIETEN GAINERAKO ESKUBIDE GUZTIAK

Azken hori erreferentzia irekia da, eta beste lege sektorial batzuek beren ezaugarrien arabera eskubideen esparru gehigarri bat ezartzeko aukera aipatzen du.

Hori horrela, beste arau batek eskubide bat xedatzen duenean eta eskubide horren hartzailea administrazio publikoekin harremanak izan nahi dituzten pertsonen multzoa denean, klausula orokor eta ireki honetan txertatu eta interpretatu behar da eskubide hori —klausula horrek lege-esparrua aintzakotzat harturik egindako definizioak hartzen ditu bere gain—.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 19. gaia

- ✓ Komunikazioa administrazioan.
- ✓ Administrazio-hizkeraren erabilera zuzena.
- ✓ Idatzizko komunikazioa.
- ✓ Administrazio-hizkera ez-sexista.
- ✓ Dokumentu idatzien edukia eta aurkezpena: posta, komunikazioak, baimenak, jakinarazpenak, eskabide-orriak, ziurtapenak, konpultsatzeak, etab.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 19. gaiaren aurkibidea

1. **Komunikazioa**
   1.1. Informazioaren eskema
   1.2. Komunikazio motak
   1.3. Komunikazio-oztopoak
      1.3.1. Oztopo pertsonalak
      1.3.2. Oztopo kulturalak
      1.3.3. Oztopo semantikoak
      1.3.4. Oztopo fisikoak
   1.4. Komunikazio-oztopoak saihesteko gomendioak

2. **Idatzizko komunikazioa**
   2.1. Idatzizko komunikazioaren elementuak
   2.2. Idatzizko komunikazioaren ezaugarriak

3. **Komunikazio elektronikoa**
   3.1. Ezaugarriak eta idazteko gomendioak

4. **Administrazio-hizkera**
   4.1. Administrazio-hizkeraren ezaugarriak
   4.2. Administrazio-hizkeraren modernizazioa
   4.3. Administrazio-hizkera hobetzeko proposamenak

5. **Hizkuntza ez-sexista**
   5.1. Esparru juridikoa
   5.2. Hizkuntzaren okerreko erabileraren kausak: sexismoa eta androzentrismoa
   5.3. Komunikazio berdinzalerako gomendio batzuk
      5.3.1. Hizkuntzari buruz
      5.3.2. Erabilera sexistei buruz
   5.4. Administrazio-terminologia hizkera ez-sexistara egokitzea
      5.4.1. Administrazio-dokumentuak
      5.4.2. Lan-eskaintzak, lanpostuen zerrenda, lehiaketak, oposizioak, bekak, dirulaguntzak, etab.
      5.4.3. Kanpaina instituzionalak
      5.4.4. Lanbideak, karguak eta tituluak

6. **Administrazio-dokumentuak**
   6.1. Administrazio publikoen dokumentu motak
   6.2. Administrazio-dokumentuen egitura
      a) Goiburua
      b) Idazkiaren gorputza
      c) Oina
   6.3. Idatzizko dokumentuen aurkezpena
      6.3.1. Gutuna
      6.3.2. Ofizioa
      6.3.3. Jakinarazpena
      6.3.4. Eskabide-orria
      6.3.5. Ziurtagiria
      6.3.6. Posta elektronikoa

# 1. KOMUNIKAZIOA

Komunikazioa da ekintza kontziente bat, zeinetan bi parte-hartzaile edo gehiagoren artean mezuak trukatzen diren askotariko informazioa edo iritziak transmititu edo jasotzeko. Komunikazio hitza latineko *communicatio* hitzetik dator, zeinak partekatu edo zerbaitetan parte hartu esan nahi duen.

Komunikazioaren bidez, gizakiek informazioa partekatzen dute eta harremanak dituzte; horregatik, funtsezko jarduera da gizarteko bizitzan. Prozesu hori faktore erabakigarria da herritarren eta administrazioaren arteko harremanetan.

## 1.1. Informazioaren eskema

Oro har, komunikazioaren eskema honako hauek osatzen dutela esan dezakegu:

— Igorlea: mezua transmititzen duena da. Komunikazioaren abiapuntua da. Pertsona horrek mezua kodetzen du, hots, komeni diren zeinu eta kodeak aukeratzen ditu.
— Hartzailea: mezua jaso eta, esanahia ulertzeko, interpretatzen duena da. Igorlearen alderantzizko prozesua egiten du; hau da, mezua deskodetzen du.
— Kodea: mezua transmititzeko erabiltzen diren zeinuen multzoa da (hitzak, keinuak, sinboloak, irudiak). Ulermena ahalbidetzeko, igorleak eta hartzaileak kode bera erabili behar dute.
— Mezua: igorleak transmititzen duen informazioa edo datu multzoa da. Helarazi nahi den ideia da, hots, komunikazio-prozesuaren elementu nagusia.
— Komunikazio-kanala: mezua igorlearengandik hartzailearengana garraiatzeko baliabide fisikoa da. Adibidez, gutuna, telefonoa, egunkaria, telebista, Internet.
— Zarata: jatorrizko mezua hartzea baldintzatzen duten distortsio guztiak dira, eta jatorri hauek izan ditzake: igorlea (hartzaileak ezagutzen ez duen hizkuntza bat erabiltzen du), kanala (seinalearen estaldura ezarekin lotuta), ingurunea (inguruneko zaratak ez digu uzten mezua ondo entzuten) eta hartzailea (ez dio erantzun mezuari).
— Atzeraelikadura edo *feedback*a: hasiera batean, hartzaileak jasotako mezuari ematen dion erantzuna da. Igorleak, gero, hartzaileak bidalitakoari erantzuten badio, rolak aldatzen dira eta, era berean, atzeraelikadura gertatzen dela esaten da. Atzeraelikadura komunikazioaren eraginkortasuna kontrolatzeko mekanismo bat da.
— Testuingurua: komunikazio-prozesua gauzatzen den egoera edo inguruabarrak dira. Barne hartzen ditu askotariko faktoreak: emozionalak, sozialak (erreferentzia kultural erkideak, gizarte-testuingurua), egoeraren araberakoak (espazio fisikoa), eta zuzeneko eragina du mezuaren interpretazioan.

## 1.2. Komunikazio motak

Komunikazioa bi mota handitan banatzen da:

— Hitzezko komunikazioa: mezua ezagutarazteko, hitza erabiltzen duen komunikazioa da. Gizakiek soilik duten komunikatzeko modu bat da eta bi azpikategoriatan dago banatuta:

  • Ahozko komunikazioa: mezuak hizketaren bidez trukatzea da.
  • Idatzizko komunikazioa: komunikazio-prozesua idatziz egiten da.

— Hitzik gabeko komunikazioa: zeinu ez linguistikoak erabiltzen dituena da. Barne hartzen ditu gorputz-hizkuntza, keinu bidezko hizkuntza, begietara begiratzea, distantzia, etab.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 1.3. Komunikazio-oztopoak

Faktore askok dute eragina komunikazioan, horiek dira komunikazioaren oztopo deituak. Komunikazio-oztopoak dira komunikazio-prozesuan sor daitezkeen oztopoak, zeinak prozesu hori desitxuratu eta horren kalitatea gutxitu dezaketen; ondorioz, ez da hain eraginkorra izango.

Oztopo horien guztien ondorioz, komunikazioaren degradazioa gertatzen da esaten denaren, esan nahi denaren, entzuten denaren eta ulertzen denaren artean.

*Motak*

Komunikazio-oztopoek komunikazio-prozesuko elementu guztietan dute eragina eta askotarikoak izan daitezke:

— Oztopo pertsonalak.
— Oztopo kulturalak.
— Oztopo semantikoak.
— Oztopo fisikoak.

### 1.3.1. Oztopo pertsonalak

Hala igorleak nola hartzaileak jartzen dituzten oztopoak dira eta norbanakoaren ezaugarriekin daude lotuta: alderdi psikologikoak, jarrerak, pertzepzioak, gogo-aldarteak, entzuteko ohitura txarrak… Gure gogamenean dugun nolabaiteko zarata da, zeinak gure kontzentrazioa mugatu eta gure pertzepzioa eta interpretazioa oso hautakor bihurtzen dituen.

Honako hauek nabarmentzen ditugu:

— Jarrera. Jarrera da pertsona batek egoera jakin baten aurrean duen portaera; hau da, norbanakoaren prestasuna gertaeren aurrean. Komunikazioan parte hartzen dutenetako batek jarrera onik ez izatea komunikazioaren kaltetan izango da.
— Gogo-aldartea. Garrantzi handiko elementua da. Eragina du hala igorlean nola hartzailean, eta oztopo iraganezina izan daiteke. Igorlea ez badago animatua, errealak ez diren mezu ezkorrak igor ditzake; era berean, hartzailea triste badago, igorleak bidali dion mezua dena baino negatiboagoa dela iruditu ko zaio. Aldiz, pozik badago, mezua beste modu batera ulertu eta modu baikorragoan ikusiko du.
— Pertzepzioak. Errealitatea ulertzeko moduari egiten diote erreferentzia. Hartzailearengan daude, eta nahi edo komeni dena soilik ulertzean datza. Ez dugu errealitatea ikusten; aldiz, ikusten duguna interpretatu eta hori errealitatea dela uste dugu. Aurretik pentsatutako eskema mentalak erabiltzen ditugu (estereotipoak eta aurreiritziak). Adibidez, administrazioan, herritarren erreakzionatzeko moduari, esango dutenari, pentsatzen dutenari eta abarri buruzko aldez aurreko ideiak egiten ditugu, oso subjektiboak diren parametro batzuen arabera.

  Horixe da «halo-efektua», hots, pertsonak eman diguten lehenengo inpresioaren arabera epaitzea. Horrek eragina izan dezake gure portaeran eta, ondorioz, komunikazioaren objektibotasuna gutxituko da.
— Nortasuna. Aurreko elementuek bezala, honek ere eragina izan dezake mezuaren ulermenean. Hartzailearen nortasun-ezaugarriak ezagutzeak nabarmen erraztuko du komunikazioa, mezua egokitu ahal izango baita, hobeto ulertu dezan. Hona hemen nortasun-ezaugarri batzuk: lotsa, berritsutasuna, kanporakoitasuna, etab.
— Entzumen selektiboa. Nahi duguna entzuten dugu eta, inkontzienteki bada ere, kontrako ideiak aintzat ez hartzeko joera izaten dugu. Alderdi bati edo biei axola zaiena be-

ren informazioa helaraztea da, beste alderdiak esaten duenaz arduratu gabe. Gure joerak eta balioak iragazki modukoak dira.
— Enpatiarik eza. Enpatia deitzen diogu beste pertsonaren erreakzioak hobeto ulertzeko haren tokian jartzeko gaitasunari.
— Orokortzeak. Inguruabarrak direnak direla, komunikazio baten emaitza aurrez suposatzea. Adibidez, komunikazio-egoera bat errepikatzen denean, gainerako pertsonen erreakzioak beti berdinak izango direla pentsatu ohi dugu.

#### 1.3.2. Oztopo kulturalak

Igorlearen eta hartzailearen ezagutzak desberdinak direnean agertzen dira. Desberdintasun horren arrazoia hezkuntza desberdina jaso izana izan daiteke, adibidez. Hala, solaskidearen ezaugarriek (haren esperientziak, sinesmenak, kultura-alderdiak…) eragin erabakigarria dute mezuaren ulermen egokian.

#### 1.3.3. Oztopo semantikoak

Komunikazio-kodearekin lotutakoak dira; hain zuzen ere, igorleek eta hartzaileek kode desberdina izan dezakete eta, ondorioz, komunikazioa zaila edo ezinezkoa bihur daiteke. Halako oztopoak aipatzean esan nahi dugu zaila izan daitekeela igorleak eta hartzaileak modu berean interpretatzea hitzezko zein hitzik gabeko adierazpen bat (keinuek ere esanahi desberdina izan dezakete alderdi bakoitzarentzat).

#### 1.3.4. Oztopo fisikoak

Ingurunean dauden eta komunikazioa oztopatzen duten interferentziak dira. Komunikazio-prozesua gauzatzen den tokiaren berezkoak dira. Hona hemen oztopo fisiko batzuk: zarata, solaskideen arteko distantzia, tokia, giroko tenperatura, etab.

### 1.4. Komunikazio-oztopoak saihesteko gomendioak

Hala igorleak bidaltzen duen mezua nola hartzaileak ulertzen duena aurrez pentsatutako ideien, komunikazio-trebetasunen, jarreren, ezagutzen eta faktore soziokulturalen eskuetan daude; horregatik, praktikan, akatsak egoten dira komunikazioan. Horren kausak ezabatzen edo murrizten saiatu behar dugu, komunikazio-prozesuan oztopo handiak eragin ditzaketen faktore guztiak kudeatuz. Komunikazio-oztopoak saihesteko, ahal dela, honako gomendio hauek bete behar dira:

— Kodeak partekatzen direla ziurtatzea. Onartu behar dugu mundu guztiak ez duela guk bezala pentsatzen eta hitz egiten; horrez gain, mezua igorri aurretik, hartzaileak antzeko kode bat erabiltzen duela egiaztatu behar dugu.
— Hartzaileak erraz ulertzeko moduan hitz egiten jakitea: esamolde desegokiak saihestea eta egokiak sustatzea. Laburbilduz: argiak eta zuzenak izatea.
— Atzeraelikadura erabiltzea ondo ulertu dela egiaztatzeko: igorle eta hartzaile rolak sarritan trukatzea. Bakarrizketan aritzearen kontrakoa da. Ulertzen ez diren mezuak beti argitzea elkarrekintzan aurrera egin baino lehen eta, mezu bat ulertu ez badugu, zuzenean galdetzea.
— Emozioak kontrolatzea eta gure gogo-aldarteaz eta emozio-egoeraz jabetzea, bai eta norberaren aldez aurretiko jarrerez edo aurreiritziez ere, alde batera uzteko eta guregan eragina izan ez dezaten. Kontua da mezua ebaluatzea, ez igorlea, bai eta logika aplikatzea ere, interpretazio emozional edo irrazionalak egin beharrean.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Ingurunea zaintzea (argiztapena, zarata, kanala…) komunikazioa errazteko. Tresnaren bat erabiliko badugu, aurretiaz berrikusi behar da, funtzionatzen duela egiaztatzeko. Ez da presaka komunikatu behar, mezua behar bezala jaso dela bermatzeko behar beste denborarik gabe edo mezua jasotzea zailtzen duten eremuetan.
— Entzute aktiboa egitea (arretaz entzutea, begietara begiratuz, galderak eginez…), eta esaten ari garena entzuten dutela egiaztatzea.
— Hitzezko eta hitzik gabeko hizkuntza bat datozela bermatzea, eta esaten duguna eta esateko modua bat etortzea.
— Solaskidearekiko enpatiazko jarrera izatea. Beste pertsonaren tokian «jartzea».

## 2. IDATZIZKO KOMUNIKAZIOA

Ideiak, pentsamenduak, informazioak eta iritziak idatzizko hizkuntzaren bidez adierazteko aukera ematen duen komunikatzeko bidea da. Horrek esan nahi du idatzizko komunikazioa hitz, esaldi eta paragrafoen bidez adierazten dela, eta tartean dauden pertsona guztiek ulertzen duten hizkuntza batean kodetu behar direla. Igorleak edo hartzaileak ez badituzte ezagutzen idazketaren arauak, komunikazioak huts egingo du.

### 2.1. Idatzizko komunikazioaren elementuak

Horrelako komunikazioan, igorleak idatzi egiten du, eta hartzaileak irakurri. Komunikazio-kanal moduan beti egongo da gailu fisiko bat, esaterako, paper bat, ordenagailu baten pantaila edo telefono mugikor bat.

Igorlea, hartzailea, mezua, kodea eta kanala komunikazio-prozesu ororen funtsezko elementuak diren arren, idatzizko komunikazioak beste faktore gehigarri batzuk ditu, zeinak beharrezkoak diren informazio-trukeko prozesua arrakastatsua izan dadin:

— Egitura (forma). Edukiaren plangintza da, hots, igorleak komunikatu nahi duen informazioa antolatu eta egituratzeko modua. Edukiaren egiturak irakurleei gaia ulertzen laguntzen diela uste da.
— Estiloa (idazketa). Igorleak mezuaren edukia nola idatziko duen finkatzen du. Alabaina, hartzaileen profila eta idazkiak eskatzen duen formaltasun-maila ere kontuan hartu behar dira. Batzuetan, perpaus edo paragrafo motzak eta hiztegi sinplea erabili behar dira. Beste batzuetan, mezuak luzeagoa eta landuagoa izan behar du.
— Edukia (gaia). Komunikatu nahi dena da. Askotarikoa izan daiteke, gizakien elkarrekintzako eremu orori buruz idatz baitaiteke. Horrek barne hartzen ditu gai zientifikoak, pertsonalak, legeak, prozedurak, etab.

### 2.2. Idatzizko komunikazioaren ezaugarriak

— Irakurketako eta idazketako trebetasunak izan behar dira. Komunikazio-prozesuan parte hartzen dutenek mezuaren hizkuntzan irakurtzen eta idazten jakin behar dute, hura igorri, jaso edo erantzun ahal izateko, hala badagokio. Idazteko trebetasunak ez izateak eta testuen kalitate txarrak eragin kaltegarria dute mezuan eta horrek arriskuan jartzen du idatzitakoa benetan ulertzea.
— Ez da aldiberekoa. Mezua ez da jasotzen sortu ahala, aurrez aurreko komunikazioan gertatzen den moduan; hain zuzen ere, azken horretan, hartzaileak berehala jasotzen ditu igorlearen mezu kodifikatuak.

Idatzizko komunikazioan beti dago nolabaiteko atzerapena. Oro har, ez dago denbora-muga finkorik atzerapen horretarako, komunikazio motaren araberakoa baita: adibidez, txat batean, tartea idatzizko egunkari batekoa baino askoz ere mugatuagoa da.

— Atzeraelikadura edo erantzuna ez da berehalakoa. Mezuaren hartzaileak nahi duenean gertatuko da, ez igorleak nahi duenean; horregatik, hartzailearen erantzuna berandutu daiteke eta, batzuetan, gerta daiteke erantzunik ez egotea.

Alabaina, komunikabide elektronikoei esker, kanal askotan atzeraelikadura ia aurrez aurreko komunikazioa bezain azkarra izan daiteke. Adibidez, berehalako mezularitza-zerbitzuetan gertatzen da hori.

— Denboran irauten du. Idatzizko komunikazioa informatzeko bide iraunkorra da eta euskarri fisikoak bezainbeste irauten du. Horrek kontserbazio-maila handia ematen dionez, segurua eta iraunkorra da. Aurrerapen teknologikoei esker, informazioa kontserbatzeko beste bide batzuk ditugu. Alabaina, jatorrizko dokumentu idatzia berorren existentziaren eta originaltasunaren azken froga da.

Era berean, oso garrantzitsua da erantzukizunak egokiro eskuordetzeko eta arau eta prozedurak ezartzeko. Bestalde, aukera ematen du mezuak behin eta berriz kontsultatzeko.

— Planifikatzea eta hausnarketa sakonagoa egitea eskatzen du. Orokorrean, idatzizko komunikazioa ez da inprobisatutako ekintza izaten: ideiak antolatu eta hierarkizatu behar dira, mezua egokiro transmititu ahal izateko. Mezua oso txikia izan arren, igorleak edukia nola adieraziko duen planifikatu beharko du, kohesioa eta koherentzia izan dezan.

Informazio eraginkorra lortu nahi bada, mezu osoaren edukia eta barne-antolamendua argi izan behar dira; horretarako, igorleak testua antolatzeko eskema bat izan beharko du.

Baliabide hau eraginkortasunez erabiltzen duten pertsonek gogoeta egiten dute idatzi aurretik. Horregatik, komunikatzeko bide hau ezin hobea da zehaztasuna eta zorroztasuna transmititzeko.

— Arau multzo bat errespetatu behar du. Mezuak arau gramatikal eta ortografikoak bete behar ditu, edukiak zentzua eta eraginkortasuna izan dezan.

— Distantziak ez dira eragozpen. Distantziak hautsi daitezke. Denbora bezalaxe, distantziak dagoeneko ez dira komunikatzeko arazo bat. Lehenik gutunek eta, gero, mezu elektronikoek, txatek eta sare sozialek pertsonen arteko harremanak mantentzen lagundu dute, baita denboraren joanak eta distantziak apurtu dituen harreman batzuei berriz ekiten ere, kasu batzuetan.

— Ez dio tarte handirik uzten erredundantziari. Idatzizko erregistroak erredundantziarako aukerak mugatzen ditu. Ahozko komunikazioan, hitzik gabeko elementuek hitzezko hizkuntzari laguntzen diote, baina ez da gauza bera gertatzen idatzizko komunikazioan. Horregatik, eskakizun-maila handiagoa da eta igorleak hitz zehatzagoak erabili behar ditu.

— Zailagoa da emozioak adieraztea. Baliabide erreflexiboa denez, zailagoa da emozioak azaltzea idatzizko komunikazioan. Komunikazio mota hau hotza eta inpertsonala dela uste da, hitzezko eta keinu bidezko beste ezaugarri batzuk izan ditzaketen komunikatzeko moduak ez bezala. Ondorioz, sarriago erabiltzen da gertakariak zehatz-mehatz azaltzea garrantzizkoa denean.

— Antolaketarako eta kontrolerako mekanismo bat da. Denboran iraun dezakeenez, idatzizko komunikazioa kontrolerako tresna ezin hobea da. Idazketaren bidez, lege eta arauen bitartez, gizarte-bizitza arautu, egituratu eta kontrolatu daiteke.

— Mezua itxuraldatu eta interpretatzeko aukera murrizten du. Idazketak mugatu egiten ditu bitartekari batek dokumentu batean sar ditzakeen interpretazio- eta manipulazio-mailak. Informazioa betiko erregistratuta geratzen da eta edozein unetan egiaztatu daiteke. Zalantzarik izanez gero, mezua behar bestetan irakur daiteke, guztiz ulertu arte.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Malgutasunik eza. Malgutasunik eza idatzizko komunikazioaren desabantailetako bat da. Jatorrizko mezua igorri ondoren, ezin da edukia azkar zuzendu. Edozein aldaketa egiteko, mezuaren hartzailearen onarpena beharko da. Era berean, zuzenketa guztiek, nahiz eta partzialak izan, mezu osoan dute eragina.

## 3. KOMUNIKAZIO ELEKTRONIKOA

Gaur egun, sarea ezinbesteko tresna da administrazioaren eta herritarren arteko komunikaziorako. Bere ezaugarriengatik, ingurune egokia da komunikazio argi eta sinple bat edukitzeko; hain zuzen ere, teknologia berrien berezitasunek guztiz baldintzatzen dituzte ingurune digitaleko edukien ezaugarriak.

### 3.1. Ezaugarriak eta idazteko gomendioak

*Komunikazio mota berri bat*

Internetek komunikazio-paradigma klasikoa apurtu du eta eredu berri bat sortu du aldaera tradizionalak eraldatuta. Ondorioz, hala igorlearen nola hartzailearen rolek ezaugarri eta funtzionalitate berriak eskuratu dituzte ingurune digitalean, halako moldez non Internetek bi rolak maila berean jarri baititu. Komunikazio-paradigma tradizionalean, hartzailea pasiboa da; gaur egungo parametroetan, berriz, komunikazio-prozesuko eragile aktibo bihurtzen da. Era berean, igorlea bakarra izatetik askotarikoa izatera aldatu da; beraz, edozein pertsona edo talde bihur daiteke mezuen igorle.

Elkarrekintza dago eta hartzaileak komunikazio-prozesuan parte hartzen du, hein handi batean, hipertestuari esker, zeinak komunikazioaren esperientzia hartzailearen eskuetan jartzen duen. Hipertestualitateak dokumentuari egitura irekia ematen dio; egitura horrek askotariko irakurketak ahalbidetzen ditu eta euskarriaz harago doa, Interneten dagoen informazio osora igortzen baikaitu.

Beste aldaketa nabarmen bat mezuaren ezaugarriei buruzkoa da. Gaur egungo mezua askotariko formatuez osatzen denez, izaera multimedia duela esaten dugu; kontzeptu horrek esan nahi du mota guztietako formatu eta lengoaiak egitura bakar batean integratzen direla, testua, irudia, audioa eta bideoa konbinatuz.

*Irakurtzeko modu berri bat*

Komunikazio digitalak irakurtzeko ohiturak aldatu ditu. Sarea ingurune desberdina da irakurketarako; esan daiteke pantailako testuak ez direla paperean daudenen modu berean irakurtzen.

Ondorioz, gure edukiak sarean irakurriko badira, ezin ditugu papereko testuen ereduei jarraikiz idatzi. Sareak bere irakurketa-patroi bereziak ditu, eta kontuan hartu behar ditugu komunikazio ona lortu nahi badugu.

Hona hemen sarean irakurtzeko ohitura espezifikoak:

*Irakurketa dinamikoa da*

Sareko erabiltzaileak segundo gutxi batzuetan web-orri batetik bestera mugitzera ohituta daude. Bilaketa-eredu efizienteagotzat jotzen da.

Ez da patxadaz irakurtzen; deserosoa da orrialde batera heldu eta nahi dena berehala ez lortzea. Halakoetan, erabiltzaileek orrialdea utzi eta beste web-orri batean bilatzen jarraitzen dute.

Ez dugu linealki irakurtzen. Sarean, irakurleak berak markatzen du irakurketaren ibilbidea: hark erabakitzen du zer irakurri eta zein ordenatan. Ondorioz, informazioa ondo egituratuta izanik, bilatzen duguna erraz hautemateko aukera ematen duten webguneak gustatzen zaizkigu.

#### *Pantailan irakurtzea nekagarria da*

Euskarriak berak —pantaila— irakurketa-eredu desberdin baten aurrean gaudela erakusten du. Frogatu da testu bat motelago irakurtzen dela ordenagailu-pantaila batean paperean baino.

Egia da gero eta ohituago gaudela testuak pantailan irakurtzera, eta gailu elektroniko batzuk irakurketa atseginagoa izateko egokituta daudela. Alabaina, pantailen bereizmena delaeta, ordenagailuan testu luzeak irakurtzeak nekatu egiten du, oraindik ere.

Ildo horretan, irakurleek eskertu egiten dute sareko testuak argiak (lehenengo irakurraldian ulertzeko modukoak) eta zuzenak (hizkuntza egokiro erabiltzea) izatea.

#### *Ez dugu irakurtzen, eskaneatu egiten dugu*

Sareko testu bat zenbat eta luzeagoa izan, orduan eta aukera gutxiago dago hitzez hitz irakurtzeko. Halakoetan, orrialdeak irakurri baino gehiago, «eskaneatu» egiten ditugu.

Arreta orrialdearen zenbait ezaugarritan jartzen dugu, edukiari buruzko ideia orokor bat ahalik eta lasterren lortzeko:

— Kokapena. Web-orriaren zenbait eremutara jotzen dugu, erdigunea-ezkerraldea-eskuinaldea ordenari jarraituz (paperean, berriz, ezkerretik eskuinera joaten gara).
— Diseinua. Tipografikoki nabarmendutako elementuetan jartzen dugu begia: letra larria, lodia, koloreak, zerrendak… Aldiz, ez diegu garrantzirik ematen elementu keinukari eta mugikorrei; izan ere, ezaugarri horiek sinesgarritasuna kentzen diete eta ez ditugu irakurtzen.

Nagusiki, erabiltzaileek «pista bisualak» bilatzen dituzte: adibidez, tarteko izenburuak, laburpenak, zerrendak, letra lodiz dauden hitzak, etab. Lehenengo begiratuan, puntu horietan jartzen dute arreta eta gainerakoak alde batera uzten dituzte.

Beraz, gure orrialdeen irakurleek nahiago dituzte esteka argi, izenburu, esaldi motz, paragrafo labur eta abarren bidez edukia eskaneatzea errazten duten web-orriak

### *Idazteko modu berri bat*

Ikusi dugun moduan, testuak ez dira modu berean irakurtzen pantaila batean eta paperean. Premisa hori kontuan hartu behar dugu web-orri batean argitaratuko diren testuak idazteko orduan.

Arau nagusia da irakurleentzat idatzi behar dela. Sarerako edukiak idazteko, pertsonekin konektatu eta gure mezua argitasun osoz helarazi behar diegu; horretarako, irakurleen tokian jarri behar dugu.

Diseinu ulergarri eta atsegin bat lortzen saiatu behar dugu, informazio jakin baten bilaketa erraztu dezan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

*Testuaren luzera*

Oso ohikoa da jatorriz paperean irakurtzeko idatzitako testu bat zuzenean pantailara eramatea, irakurtzeko formatu berrira egokitu gabe. Testu laburra bada, oro har, ez da arazorik egongo edukiak ulertzeko orduan.

Alabaina, paperean irakurtzean baino errazago galduko dugu arreta testu bat pantailan irakurtzen ari garenean. Badirudi paperean testu luzeak irakurtzera ohituta gaudela, baina pantailan ezin dugu arreta luze mantendu.

Testu bat pantailara egokitzeko prozesuan, lehen pausoa testu horren luzera egokitzea da. Ez da komeni testu baten luzera egokia zehazteko orduan itsutzea, hitzen kopurua bezain garrantzitsua baita edukiaren zehaztasuna. Hala, esan nahi dugun guztia orrialde bakar batean jasotzeko joerari egin behar diogu aurre. Gure web-orrira heltzen den pertsonak bilatzen duen informazioa ahalik eta gutxien irakurriz lor dezan nahi dugu.

Irizpide orokor gisa, paperean idatzitako edukia erdira murriztea gomendatu dezakegu. Hala, litekeena da paperean ondo funtzionatzen duen testu bat pantailan ere eraginkorra izatea.

## 4. ADMINISTRAZIO-HIZKERA

Administrazio-hizkera deitzen diogu administrazioak hala kanpoko (herritarrekin eta beste administrazio batzuekin komunikatzeko) nola barneko harremanetan erabiltzen duen hizkerari.

Hitzaren definizioari begiratzen badiogu, administrazio-hizkera teknolekto bat da; hau da, administrazioaren eremuan erabiltzen den espezialitateko hizkuntza bat, zeinak berezko ezaugarriak dituen (sintaxi konplexua, hiztegi teknikoa, fraseologia arkaikoa…). Horren ondorioz, administrazio-hizkera eduki juridiko eta teknikoko testuen ekoizpenarekin lotzen da: legeak, dekretuak, arauak, ebazpenak, etab.

Alabaina, kontuan hartu behar da administrazio publikoa errealitate saihetsezina dela eta gizarte-bizitzaren ia eremu guztietan duela eragina: osasunean, ingurumenean, hezkuntzan, nekazaritzan, turismoan, komunikazioan, ekonomian, ordena publikoan… Edozein herritar izan daiteke administrazioan sortutako komunikazio eta idazkien hartzaile, haren gizarte-egoera edo kultura-maila gorabehera.

### 4.1. Administrazio-hizkeraren ezaugarriak

Lengoaia komunikazioaren tresna da. Lengoaiaren bitartez, informazioa helarazi eta ezagutza bihurtzen da. Hala, beka bat eskatzeko edo errekurtso bat aurkezteko eguneroko zereginetan, administrazio-hizkerak funtsezko eginkizuna betetzen du.

Hala ere, administrazioaren dokumentu asko eguneroko komunikaziotik urrundutako estilo zaharkitu batean idazten dira: estilo nominala, abstrakzioa, aditz-perifrasiak, esaldi amaigabeak, joskera sintaktiko korapilatsuak… Halakoak nagusitzen dira, oraindik ere, gure administrazio-dokumentuetan.

Oraindik ez da lortu administrazio-hizkera komunikazioko hizkuntza guztiek izan beharko luketen bezain sinplea izatea. Jarraian, gaztelaniazko administrazio-hizkeraren zenbait ezaugarri zerrendatuko ditugu:

— Administrazioko hiztegia jasoa izan ohi da eta, batzuetan, herritarrentzat oro har ezezagunak diren teknizismo gehiegi erabiltzen dira.

— Hitz eta joskera errepikakorrak erabiltzen dira: adibidez, bukaera bereko hitzak (*-ble*, *-mente*, *-ando*, *-ión*…). Era berean, infinitiboa, partizipioa eta gerundioa sarritan erabiltzen dira.
— Arkaismo, formulismo eta esaera asko erabiltzen dira («En su virtud», «Se hace público para general conocimiento», «Por medio de la presente»…). Oro har, forma arkaiko eta irmoak dira, erabilera orokorreko adierazpideetatik urrunekoak.
— Subjuntiboaren geroaldia erabiltzen da, hizkuntzaren iraganeko erlikia bat izan arren («Si trascurrido el plazo no hubiere sido presentada la documentación…»).
— Latinetik hartutako hitzak, lokuzioak eta esaerak erabiltzen dira.
— Esaldi inpertsonal gehiegi erabiltzen dira, hala nola: «Se procederá a», «Se resolverá». Horretarako, esaldi pasiboak, pasibo erreflexuak eta beste egitura inpertsonal batzuk erabiltzen dira.
— Diskurtsoa nominalizatzera jotzen da (*dar aviso*, *hacer uso*, *efectuar el análisis*…).
— Azalpeneko tarteki eta perifrasi amaiezinez osatutako esaldi luzeak asko erabiltzen dira.
— Luzatzera jotzen da: asko erabiltzen dira lokuzio preposizionalak (*a tenor de, al objeto de, en vista de que…)* eta adjektiboa + substantiboa daramaten joskera errepikakorrak.
— Tratamendu pertsonaletan (*gerentea*, *zuzendaria* eta abar), iraganeko formak erabiltzen dira. Adibidez, formula normala, hau da, *Señora* (*Sra*.) edo *Señor* (*Sr*.) eta ondoren kargua erabili ordez («Sra. jefa de servicio», adibidez), *Ilustrísimo*, *Ilustrísima*, *Vuestra Excelencia* eta abar erabiltzen dira.

Euskarari dagokionez, ezaugarri hauek gehitu ahal ditugu:

— Kalkoak erabiltzeko joera. Gaztelania eta euskara egituraz oso desberdinak dira, eta ideiak adierazteko moduak ere desberdina izan beharko luke. Kalkoek kalte egin diezaiokete hizkuntzari, arriskua baitago euskaraz egoki erabili daitezkeen egiturak baztertu eta denborarekin galtzeko.
— Gaztelaniaz, joera dago ekintzak aditz perifrasien bidez azaltzeko, eta, forma horiek euskarara itzultzen ditugunean, akatsak egiten ditugu maiz. Perifrasietako batzuk inolako arazorik gabe euskaratu ditzakegu, baina, kontuan izan behar dugu gure hizkuntzak badituela gauza bera esateko adierazpide jatorragoak:

| Saihestu beharreko moldea | Proposamena |
|---|---|
| Erabilera gauzatu | Erabili |
| Baldintzen azterketa burutu | Baldintzak aztertu |

— Euskarazko testuetan, aditzari lotutako hainbat aspektutan nabaria da gaztelueraren eragina. Hemen azaldutako erabilera gehienak ez dira okerrak, baina askoz testu naturalagoak osa daitezke euskararen berezko egiturak erabiliz gero. Hortaz, arkaismoak eta zaharkitutako esapideak erabili ohi dira (*Igor bekio*); aditzaren baldintza hipotetikora joera dago, baita egitura pasiboak eta subjuntiboa erabiltzeko ere:

| Saihestu beharreko moldea (pasiboa) | Proposamena |
|---|---|
| Interesdunaren aldetik oinarriak ez betetzeak | interesdunak ez baditu oinarriak betetzen |

| Saihestu beharreko moldea (subjuntiboa) | Proposamena |
|---|---|
| Hala eska dezanean | Hala eskatzen badu |
| Argitara dadineko eguna | Argitaratzen den eguna |

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 4.2. Administrazio-hizkeraren modernizazioa

Azaldu dugun moduan, administrazio-hizkerari, oro har, sinpletasuna, argitasuna eta zehaztasuna falta zaizkio, hau da, herritarrekiko hurbiltasuna.

Izaera ilun eta zaharkitu hori gainditzeko, administrazio askok beren mezuetan herritarrekiko hurbila den hizkuntza ulergarri eta azkarra erabiltzeko xedea hartu dute. Administrazio-hizkera berritzeko prozesu horren helburua da administrazioa garai berrietara egokitzea eta, herritarrengandik urrundutako administrazio-eredu kontserbadorearen ordez, herritarren antzeko hizkera erabiliko duen eredu hurbilago bat sortzea. Ez dugu ahaztu behar administrazioak legeak egin eta zabaltzeko erabiltzen duen legezko hizkuntza ez ezagutu edo ulertzeak ez gaituela salbuetsiko lege horiek betetzeko betebeharretik.

Aurreko mendearen 60ko hamarkadan, Ipar Amerikako zenbait herritar-mugimenduk *Plain English* delakoa aldarrikatu zuten, hots, herritarrengan eragina zuten dokumentu guztietan ingeles sinplea erabiltzea. Mugimendu hori mundu osora zabaldu zen: Suedia, Erresuma Batua, Kanada, Australia… Gure artean, IVAPek administrazio-hizkeran hizkuntza argi edo sinplea sartzeko erronkari ekin zion.

Zer da hizkuntza argia? Hizkuntza Sinplearen Nazioarteko Federazioaren (*International Plain Language Federation*) arabera, «mezu bat hizkera sinple batean egongo da hizkuntza, egiturak eta diseinuak oso argiak badira, eta, ondorioz, hartzaileek erraztasun handiz aurkitu badezakete behar dutena, aurkitu dutena ulertu badezakete eta informazio hori erraz erabiltzeko gai badira».

Hizkuntza argiak lotura du arreta lehenik irakurlean jartzearekin: zer jakin nahi duen eta zer informazio behar duen jakitea eta dituen helburuak lortzen laguntzea. Xedea da irakurleak hizkuntza argian idatzita dagoen dokumentua irakurtzen duen lehen aldian ulertzea. Baina hizkuntza argia ez dago hizkuntzarekin soilik lotuta; aitzitik, diseinua, antolaketa eta komunikazioaren beste alderdi asko ere barne hartzen ditu.

Gaztelaniako katedradun Ramón Sarmientok adierazi duenez, administrazio-testuen hartzaileek «eskubidea dute administrazio publikoek bidaltzen dizkieten mezu guztiak ulertzeko». Horrez gain, «administrazio-egintza guztiek hizkuntza-argitasunean eta gardentasunean oinarritu behar» dutela dio.

### 4.3. Administrazio-hizkera hobetzeko proposamenak

Administrazioak sortutako mezuen helburua nagusiki praktikoa da: informazioak helaraztea, komunikatzea… Beraz, erabiltzen duen hizkuntza-ereduak alde batera utzi behar ditu estetikaren, emozioen eta literaturaren arloko asmo guztiak. Administrazio-hizkeratik kanpo utzi behar dira estilo-erakustaldiak, anbiguotasuna, esamolde ilunen erabilera eta soberako terminologiaren gehiegizko erabilera.

Aldiz, administrazio-hizkerak ezaugarri hauek izan beharko lituzke: argitasuna, zehaztasuna eta hizkuntza-zuzentasuna. Estilo soil eta eraginkor bat bilatu behar dugu, hizkuntza ulergarriagoa lortzeko; horretarako, alde batera utzi behar ditugu hizkuntzaren erabilera normaletik aldentzen diren esamolde, adierazpide eta terminoak, eta hizkuntza arruntean ohikoagoak direnak erabili behar ditugu horien ordez.

Jarraian, zenbait gomendio emango ditugu, administrazio-agirietan idazketaren kalitatea hobetzeko eta, hala, duten egiazko eginkizuna bete dezaten: komunikazio arin eta gardenerako tresna izatea, alegia.

*Kontuan hartu hartzailea*

Administrazio-testuek «entzuleria bikoitzaren dilema» deritzona dute aurrez aurre; izan ere, hartzaileak hala espezialistak (teknikariak, administrariak, legelariak…) nola ez-espezialistak (herritarrak) izan daitezke. Behar den oreka bilatu behar dugu teknizismoaren (zehaztasuna bermatuko du) eta naturaltasunaren (ulergarritasun orokorra bermatuko du) artean.

Horregatik, garrantzitsua da kontuan hartzea testua norentzat den, eta edukiak hartzailearen ezaugarrien arabera idaztea: adina, kultura-maila… Komunikazio eraginkor bat lortzeko, testuen tonua elkarrizketetan erabiltzen denera hurbildu beharko genuke. Egokiena da leihatila batean egongo bagina bezala jokatzea eta aurrean dugun pertsonarekin hitz egitea.

Irakurlea irudikatu ondoren, zer tratamendu emango diogun erabakiko dugu. Ez da nahitaez izendapen bera erabili behar kasu guztietan. Administrazioko testu gehienetan zuka idatziko diogu erabiltzaileari: formalagoa da, errespetua agertzen du eta nolabaiteko distantzia mantentzen du. Gaztelaniaz, «tú» erabili liteke, adibidez, gazteei idazten ari bagara.

Aholkuak:

— Erabili bigarren pertsona herritarrekin hitz egin eta haiengana hurbiltzeko.
— Erabili lehenengo pertsona atal berezietarako, esaterako, erantzukizunpeko adierazpenetarako.
— Dokumentu osoan koherentzia zaindu behar da.
— Edukiak egituratzeko orduan «galdera-erantzuna» formularen abantailez baliatu.

*Idatzi paragrafo laburrak*

Testu mota bakoitzean luzera jakin bateko paragrafoak egin beharko dira. Alabaina, paragrafo laburrek abantaila asko ematen dituzte:

— Gai zailak erraz barneratzen laguntzen dute.
— Dokumentu baten egitura orokorra ikustaldi batean ulertzeko aukera ematen dute.
— Argitasunez helarazten dute paragrafo bakoitzean jorratutako ideia nagusia.
— Irakurketa-erritmoa helburuaren arabera aukeratzea errazten dute.
— Testuak erakargarri eta irakurtzeko erraz bihurtzen dituzte.

Aholkuak:

— Paragrafo bakoitzari 3-5 lerroko luzera eman gehienez ere (40-70 hitz).
— Egituratu paragrafoak 2-3 perpausetan.
— Antolatu paragrafo bakoitza ideia bakar baten inguruan.
— Antolatu paragrafoak sekuentzia logiko baten bidez.
— Paragrafo bat luzea denean, eman zerrenda batean, ahal bada eta egokia bada.

*Egin esaldi laburrak*

Perpaus labur eta sinpleak errazago ulertzen dira, aukera ematen dute mezuaren argumentua hobeto ulertzeko eta egokiago islatzen dituzte edukiak. Buruan prozesatzen errazak direnez, egokiak dira informazio konplexua azaltzeko.

Ez dugu esan nahi perpaus laburrak soilik idatzi behar ditugunik; azpimarratu nahi duguna da esaldi bateko elementu guztiek garrantzia izan behar dutela. Jakina, esaldi luzeak ere egokiak izan daitezke, baina irakurketa alferrik zailtzen duten soberako elementuak izaten dituzte sarritan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Era berean, esaldia argia eta laburra izan dadin, mendeko oso luzeak edo mendeko esaldien segidak saihestu behar dira, ulermena zailtzen baitute.

Aholkuak:

— Zuhurra izan erabiltzen duzun hitz-kopuruarekin: ez idatzi 15-20 hitz baino gehiago dituzten perpausak.
— Ezabatu beharrezkoak ez diren hitzak.
— Jarri informazio garrantzitsuena hasieran: alferrikako informazioa ezabatzen laguntzen du.
— Ñabardurak, informazio gehigarria eta adibideak beste perpaus batzuetan jar daitezke.
— Informazio konplexua zerrendatan banatu daiteke.
— Zaindu puntuazioa.

*Kontuz tartekiekin*

Tarteki luzeak topatzen ditugu esaldietan. Tartekiak esaldi nagusiaren gaiarekin lotutako informazio osagarria ematen duten oharrak dira. Ez badugu tarteki horien luzera eta kokalekua zaintzen, diskurtsoaren haria galtzeko arriskua egongo da.

Aholkuak:

— Identifikatu esaldi nagusia.
— Bihurtu tartekiak esaldi autonomo. Are gehiago, aztertu ezabatzeko modukoak diren.
— Saiatu tarteki bakarra jartzen esaldi bakoitzean.
— Idatzi tartekiak ahal bezain labur.
— Jarri erreferente baten ondoan.

*Ez erabili gehiegi estilo nominala*

Administrazioak nominalizatzeko joera du (gaztelaniaz): aditza substantibo bihurtzen du eta, beraz, beste aditz bat behar da esaldia osatzeko.

Ondorioz, esaldia luzatu eta kontzeptuak modu abstraktuan azaltzen ditugu. Gainera, aditza edukirik gabeko elementu edo aditz ahul bihurtzen dugu eta perifrasiak sortzen ditugu, egitura sinpleagoak beharrean: *dar aviso* beharrean, *avisar*; *hacer uso* beharrean, *usar*…

Estilo nominala ez da guztiz gaitzesgarria, baina gehiegi ez erabiltzea komeni da, batez ere herritarrei bidaltzen dizkiegun mezuetan; osterantzean, administrazio-hizkera ohiko hizkeratik urruntzen jarraituko dugu.

Aholkuak:

— «Atera» ekintza substantibotik eta jarri aditzean.
— Erabili aditz esanguratsuak ekintzak izendatzeko.
— Aukeratu estilo nominala erabilgarria denean soilik; adibidez, testua inpertsonala izan dadin nahi duzunean.

*Erne boz pasiboarekin*

Gaztelaniaz, boz pasiboa erabiltzean, testuak hizkuntzaren ohiko erabileratik aldentzen ditugu eta ekintza baten erantzukizuna duen pertsona ezkutatzen dugu; hala, esaldiak ahulagoak izaten dira. Boz pasiboak erritmo motel eta geldoa ematen dio testuari, baita naturaltasun-falta ere. Errazagoa da lehenik ekintza nork egiten duen eta gero zer egin duen esaten duten esal-

diak ulertzea. Estiloa despertsonalizatzen badugu, badirudi gertakariak urruneko erabaki baten edo gauzen izaeraren ondorio direla, eta gizakiak ez duela esku hartu.

Aitzitik, boz aktiboa erabiltzen badugu, testu dinamikoagoak, interesgarriagoak eta ulerterrazagoak idatziko ditugu.

Ez da gomendatzen pasiboak gehiegi erabiltzea, arazo asko sortzen dituztelako eta esaldien interpretazioan eragina dutelako. Horrek ez du esan nahi boz pasiboa saihestu behar denik, ez eta boz aktiboa beti hobestekoa denik ere. Boz pasiboa onartzekoa da ekintzaren objektua hasieran nabarmendu nahi dugunean edota ekintzaren subjektua nor den adierazi nahi ez dugunean.

*Jarraitu esaldien ordena naturalari*

Esan dezakegu perpausetako elementuek bi ordena mota izan ditzaketela: ordena lineala eta ordena inguratzailea. Ordena linealean, euskaraz, lehenik subjektua doa, gero osagarriak (osagarri zuzena, zeharkakoa, osagarri zirkunstantzialak) eta, amaieran, aditza. Ordena inguratzailean, berriz, elementuon ordena aldatzen da, askotariko arrazoiengatik. Ordena lineala argiagoa eta sinpleagoa izan ohi da, baina ordena inguratzaileak aniztasuna ematen dio diskurtsoari.

Gure agirietan, saiatuko gara, ahal dela, ordena lineal soil eta argia erabiltzen, ordena inguratzailea baztertu gabe.

*Saihestu ezezko estiloa*

Ezezko egiturak saihestu behar ditugu, batez ere, «ezezko bikoitza» deritzona, irakurketa zaildu eta irakurlea nahastu baitezake. Beraz, baiezko esaldiak erabiliko ditugu ahal dela, zuzenagoa eta ohikoagoa baita.

Hizkuntzalaritzako katedradun Estrella Montolíok dioen moduan, «perpaus negatiboak prozesatzea zailagoa eta motelagoa da, dagozkien baieztapenen aldean. Hala, komeni da baiezko perpausak erabiltzea, ahal dela».

— Ezezko bikoitzak

Esaldi batean bi ezezko agertzen badira, batak bestea baliogabetzen du eta buru-lana egin beharko dugu negatiboa zena positibo bihurtzeko:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukera |
|---|---|
| **Ez** da estatutuen aldaketa inskribatuko, harik eta zuzendaritza-batzordea egunean **ez** dagoen arte. | Zuzendaritza-batzordea egunean dagoenean soilik inskribatuko da estatutuen aldaketa. |

*Erabili hizkuntza estandarraren hurbileko lexiko bat*

Administrazioko testuetan, edukiari zehaztasuna eta zorroztasuna ematen dion lexiko espezifikoa erabiltzen da. Alabaina, batzuetan ahaztu egiten dugu administrazio-hizkera hizkuntza arruntaren barruan dagoela.

Hizkera artifizialki tekniko bat erabiltzeko joerari aurka egin, eta hizkuntza arruntera hurbildu behar dugu, gardentasunaren eta publikotasunaren printzipioak errespetatze aldera.

Testu juridikoetako ohiko hitz batzuen ordez hitz sinpleagoak jartzen hasi beharko genuke, kasu gehienetan ez baitira adiera bakarreko termino ordezkaezinak. Aldiz, gure dokumentuen hartzaile gehienen lexikotik kanpo geratzen diren esamolde ilunak izaten dira.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Aholkuak:

— Ahal dela, ez erabili hitz jasoak edo administrazioaren eremuan soilik erabiltzen direnak, eta aukeratu herritarrek hobeto ezagutzen dituzten hitzak.
— Saiatu hitz eta esamoldeak ez luzatzen. Komeni da hitz batez ordezka daitezkeen lokuzio preposizionalak behin eta berriz ez erabiltzea. Adibidez, gaztelaniaz, *en aras de* beharrean, *para* jar daiteke; *a tenor de* hitzen ordez, *según* erabil daiteke.
— Uste baduzu herritarrentzat termino jakin bat «arraroa» izan daitekeela, erabili sinonimoak edo azalpenak ulertzen laguntzeko.

*Zaindu diseinua*

Diseinua testu baten irakurgarritasuna xedatzen duen faktoreetako bat da; horregatik, argia, zaindua eta atsegina izan behar du. Funtsezkoa da xehetasun guztiak zaintzea idazki bat aurkezteko orduan; hain zuzen ere, testuaren eta irakurlearen arteko lehenengo kontaktua izango da: irakurleak astunegia den edo gaizki antolatuta dagoen testu bat badu aurrean, litekeena da interesa berehala galtzea. Lehenengo inpresioak irakurtzera bultzatu behar du, baita irakurketa-ibilbide logiko eta erraz bat iradoki ere.

Edukiak irakurri aurretik, beti testuaren irudipen orokor bat egiten dugu. Horretarako, diseinuarekin lotutako alderdi batzuetan jartzen dugu arreta: izenburuetan, letra motan, espazioaren egituran, koloreetan, etab.

Ondorioz, arreta jarri behar dugu itxuran, gure testuak irakurtzeko atseginak izan daitezen.

Aukera baduzu, aprobetxatu baliabide tipografikoak, dokumentu irakurgarriagoak diseinatzeko. Elementu zehatz batzuk nabarmentzen baditugu, errazago ondorioztatuko da edukien logika; adibidez, letra lodiz nabarmenduta.

Aholkuak:

— Mugatu atal bakoitza koadro baten bidez, gainerakoetatik bereizteko.
— Erabili koloreak atalen izenburuak nabarmentzeko (hala atzealdean nola letretan).
— Utzi zuriuneak atalen artean eta datuen artean, testuak «arnasa» har dezan eta, hala, irakurketa errazteko.

*Zaindu ortografia- eta gramatika-arauak*

Zaindu idazketa eta errespetatu ortografia- eta gramatika-arauak.

— Jarri arreta puntuazio-zeinuetan. Zirkulazio-seinaleak bezala dira: perpausean gertatzen denaren eta beste perpaus batzuekin duen harremanaren berri ematen diote irakurleari. Ongi erabiltzen baditugu, lortu nahi ditugun etenaldia eta zentzua emango dizkiogu perpausari.
— Letra larriak. Administrazio-hizkeran, letra larriak erabiltzeak akats asko eragiten ditu. Esan daiteke egitura hau gehiegi eta modu kaotikoan erabiltzen dela. *Ortografía de la lengua española* lanean adierazten denez, «letra larria forma markatua eta salbuespenezkoa da; horregatik, zalantzarik izanez gero, lehentasunez letra xehea erabiltzea gomendatzen da, oro har».
— Gogoan izan subjektuak eta aditzak gramatika-numero berekoak izan behar dutela. Adibidez, gaztelaniaz, ez da zuzena hau idaztea: «Al final del informe se indicará los trámites exigidos». Aldiz, hau bai «Al final del informe se indicarán los trámites exigidos».

— Gaztelaniaz, berriz ere, kasu bakoitzean dagokion generoa erabili behar da. Kargu bat emakume batek betetzen badu, titulua femeninoan idatzi behar da: *consejera*, *directora*, *jefa*, etab.
— Zaindu preposizioen erabilera zuzena. Preposizioen eginkizuna da hizkuntzaren funtsezko elementuak elkarren artean lotzea. Ezin dira ausaz erabili aditz jakin batzuen ondoren; izan ere, aditz asko preposizio jakin batekin erabili behar dira. «De acuerdo con» idatzi behar da, ez *«de acuerdo a».

  Ildo horretan, kontu handia izan behar da gaztelaniazko *dequeismo* direlakoak saihesteko. Adibidez, «Pienso de que…». «Pienso que…» da erabilera zuzena.
— Ekidin beharrezkoak diren hizkuntza-elementuak baztertzea (gaztelaniaz, *que* juntagailua eta artikuluak). Administrazio-hizkeran, gaztelaniaz, sarritan, artikuluak desagertzen dira, arrazoi argirik gabe.

  Adibidez, «Solicito que sea aceptada mi propuesta» idatzi behar da, «Solicito sea aceptada mi solicitud» erabili ordez. Egokiena da «Le remito la circular de horarios, así como el calendario anual» idaztea, «Remito circular de horarios, así como calendario anual» beharrean.
— Kontuz gerundioaren erabilerarekin. Gerundioa administrazioan gehien eta okerren erabiltzen diren formetako bat da.

  Hala, gaztelaniaz, forma egokia «Se ha dictado un decreto que regula los requisitos de la convocatoria» da, ez hau: «Se ha dictado un decreto regulando las condiciones de la convocatoria».
— Ez erabili sigla gehiegi. Kontuan hartu letra larriz idazten direla, tarteetan punturik gabe eta hutsunerik gabe: Adibidez, *IVAP* idazten da, ez *I.V.A.P*.

Euskaraz aritzen bagara, honako hauek hartu kontuan:

— Siglak egoki idatzi eta deklinatu. Siglak letra larriz idazten dira, eta ez dute punturik hartzen ez letra artean ez bukaeran. Marrarik gabe deklinatzen dira, baina badira salbuespenak. Esate baterako, sigla *k* letraz bukatzen denean: «AEK-k eta Euskaltzaindiak lankidetza hitzarmena sinatu dute».
— Gaztelaniazko testu administratiboetan, irakurketa oztopatzen duten zenbait formula finko erabiltzen ditugu, nahiz eta ez duten aparteko zehaztasunik ematen. Eta euskaraz, gaztelaniazko horiek kalkatzera jotzen dugu sarritan:

| Gaztelania | Saihestu beharreko moldea | Proposamena |
|---|---|---|
| A condición de | -(r)en baldintzapean | (baldin) ba |
| A efectos de | -(r)en ondorioetarako | -t(z)eko |
| Por razón de ≠ | -(r)en arrazoiengatik | -gatik, bait, -lako |

— **Baldintza.** Baldintza hipotetikorako joera izaten da testu juridikoetan. Baina, ekintza gertagarriak diren neurrian, forma ez-hipotetikoaren alde egin beharko genuke. Dena den, erabiliz gero, garrantzitsua da baldintzaren eta ondorioaren arteko koherentzia formala gordetzea eta komunztadura akatsik ez egitea:

  *Jabeak obligazio hori beteko ez **balu**, larritzat hartuko **da** eta espedientea irekiko **zaio**.

  Jabeak obligazio hori beteko ez **balu**, larritzat hartuko **litzateke** eta espedientea irekiko **litzaioke**.
— **Hobe indikatiboa subjuntiboa baino**. Subjuntiboa erabiltzea ohikoa da administrazioko testuetan zenbait edukiren berri emateko: baldintzak, eginbeharrak, eta abar. Euskaraz, naturalagoa da eduki horiek indikatiboan adieraztea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 5. HIZKUNTZA EZ-SEXISTA

### 5.1. Esparru juridikoa

Hala emakumeen eta gizonen berdintasun-printzipioa nola sexuaren ziozko edozein bereizkeria-mota beren beregi debekatzea arau juridiko batzuetan daude jasota.

Emakumearen aurkako diskriminazio-era guztiak ezabatzeari buruzko Konbentzioak (NBEren Biltzar Nagusiak 1979ko abenduan onetsi zuen) emakumeen eta gizonen berdintasun-printzipioa aldarrikatu zuen.

Bestalde, 1999ko maiatzaren 1ean Amsterdamgo Ituna indarrean jarri zenetik, emakumeen eta gizonen berdintasuna Europar Batasunaren funtsezko printzipio bilakatu da formalki.

Euskadiko Autonomia Estatutuaren 9.1 artikuluan, Espainiako Konstituzioan xedatutakoari aipamen bat eginez, berdintasunerako eskubidea eta sexuagatiko diskriminaziorik eza aldarrikatzen da. Halaber, lege-testu horren 9.2.d) artikuluan adierazten denez, botere publikoek pertsonen eta taldeen berdintasunerako baldintzak sustatzeko eta hori lortzeko oztopoak ezabatzeko betebeharra dute, berdintasun hori benetan eta modu eraginkorrean gauzatu dadin.

Euskal Autonomia Erkidegoan, bi legetan oinarritzen dira berdintasunerako politikak:

— 2/1988 Legea, otsailaren 5ekoa, «Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea» sortarazteari buruzkoa. Zioen azalpenean adierazten denez, lehentasunezkoa da emakumeak diskriminatzeko modu guztiak kentzea, eta emakumeek gure erkidegoko eremu guztietan parte har dezaten sustatzeko behar diren neurriak hartzea; gainera, erakundeak gaiari dagokionez ekintza koordinatua sustatzeko zeregina hartu zuen bere gain.
— 4/2005 Legea, emakumeen eta gizonen arteko berdintasunari buruzkoa. Lege honen bidez aldatua: 3/2012 Legea, otsailaren 16koa, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako Legea eta Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundea sortzeko Legea aldatzeko dena. Lege hori mugarria izan zen EAEko berdintasunerako politiketan eta, horretan, hizkuntzako sexismoarekin lotutako gaiekiko interesa agertzen da. Hala, 18. artikuluan adierazten duenez, EAEko botere publikoek kontuan izan behar dute emakumeen eta gizonen arteko berdintasuna arauak lantzean eta aplikatzean, eta hizkera ez-sexista erabili behar dute zuzenean edo beste pertsona edo erakunde batzuen bitartez sortzen dituzten dokumentuetan eta euskarrietan.

  Era berean, 42. artikuluko 2. puntua negoziazio kolektiboari buruzkoa da eta honako hau dio, hitzez hitz:

> Autonomia-erkidegoko administrazioak, hitzarmen kolektiboen erregistroaren bitartez, hitzarmenotan emakumeen eta gizonen berdintasunaren printzipioaren aurkako klausularik ez egotea, hizkera ez-sexista erabiltzea eta jazarpen sexistaren aurka berariazko neurriak jasotzea zaindu beharko du […].

### 5.2. Hizkuntzaren okerreko erabileraren kausak: sexismoa eta androzentrismoa

Lengoaiaren eta hizkuntzaren erabilera sexista egiten dugu kultura eta gizarte sexista eta androzentriko batean bizi garelako. Beraz, hizkuntza guztietan egiten da erabilera sexista, baita espezialitate-hizkuntza guztietan ere, adibidez, administrazio-hizkeran.

Kontua ez da zer errealitatetan lan egiten dugun soilik, zeina sexista nahiz ez-sexista izan daitekeen; kontua da nola islatzen dugun errealitate hori. Hain zuzen ere, egoera eta errealitate batzuk sexistak dira, baina beste batzuk ez. Eta horiek deskribatzeko edo azaltzeko hizkuntzaren erabilera sexista egiten badugu, errealitatearen irudi faltsua emango dugu eta estereotipo eta ikusmolde sexistak bultzatuko ditugu. Hala, antzeko karguak dituzten gizon eta emakumeek baldintza berberetan parte hartzen duten bilera batean, errealitatea ez-sexista izan daiteke; baina deskribatzeko orduan ez baditugu emakumeak aipatzen, modu desorekatuan aipatzen baditugu edo gizonek esandakoari protagonismo handiagoa ematen badiogu, hizkuntza modu sexista batean erabiltzen ariko gara.

*Sexismoa*

Sexismoa da gizonei eta emakumeei beren sexuaren arabera balio, gaitasun eta rol desberdinak esleitzea. Gehienetan, emakumezkoen aurkako jarrera sexista bat izango da: emakumeek egiten dutena eta direna gutxiesten da eta, aldiz, gizonek egiten dutena eta direna legitimatu eta goresten da. Errealitateari buruz dugun ikusmoldea sexista bada, errealitateaz hitz egiteko orduan hizkuntza sexista erabiliko dugu: «Emakume baten moduan egiten duzu negar. Indartsua eta ausarta izan behar duzu, gizonak bezala».

*Androzentrismoa*

Androzentrismoa da errealitatearen ikuspuntu baldintzatu bat, sexuan oinarritua, eta gizonak hartzen ditu gauza guztien zentro eta neurritzat: «gizona = unibertsala». Hala, gizonak erreferentziako subjektua dira eta, aldiz, emakumeak haien mendekotzat hartzen dira. Errealitatea ikusi eta irudikatzeko modu horrek eragina du hizkuntzaren erabileran: «Jarduera kulturalak antolatuko dira diputatuen emazteentzat».

## 5.3. Komunikazio berdinzalerako gomendio batzuk

### 5.3.1. Hizkuntzari buruz

Gaztelaniaz hizkuntzaren erabilera neutroagoa egiteko oztopo nagusietako bat da hizkuntza hori genero-hizkuntzen barruan dagoela. Arauaren arabera, genero maskulinoa termino markatugabe eta generikoa da eta, ondorioz, bi sexuetarako balio du. Horrek ezarritako estereotipoak indartu ditzake, gizartearen ikuspegitik.

Ondorio horiek arindu eta herritarrekin berdintasunezko ikuspegitik abiatuta komunikatzeko, gaztelaniaz zenbait ordezko formula proposatu dira, administrazio-hizkerara egokituta.

— Subjektuaren sexuari zuzeneko erreferentziarik ez egitea.

Esaldien idazketaren arabera, inplikatutako pertsonaren sexua aipatu gabe utz dezakegu, mezuan inolako eraginik izan gabe. Horretarako, gaztelaniaz, aukera hauek daude: *se* forma inpertsonala erabiltzea, infinitiboak eta gerundioak baliatzea edo informaziorik gehitzen ez duten maskulinoak ezabatzea:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Cuando el usuario solicite la ayuda deberá… | Cuando se solicite la ayuda se deberá…<br>Al solicitar la ayuda se deberá... |
| El solicitante deberá cumplir el impreso | Se cumplimentará el impreso |

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Gaztelaniaz, genero-marka duten izenordainak eta artikuluak ez erabili edo ordezkatzea.

Joskera sexistak saihesteko, artikuluak alde batera utzi edo genero-markarik gabeko izenordainez ordezkatu daitezke:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Los representantes se reunirán | Representantes se reunirán |
| Los solicitantes deben | Cada solicitante debe / Quienes soliciten deben |

— Perifrasiak, substantibo abstraktuak eta substantibo generikoak erabiltzea.

Kontua da kontzeptu bat zeharka aipatzea, hura gogora ekartzen duten hitzak erabiliz. Hala, emakumeak ikusezin bihurtzen duen esamolde estereotipatu bat erabiltzea saihesten da. Bi sexuak barne hartzen dituzten gaztelaniazko hitz edo esamoldeak erabiltzean datza.

Perifrasien adibideak (hau da, bi hitz edo gehiago batera erabiltzea):

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Los políticos | La clase política |
| Solicitante | Persona solicitante |
| Interesado | Persona interesada |
| El adjudicatario | La empresa adjudicataria |

Ekintzen edo ezaugarrien izen abstraktuen adibideak:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| El director | La dirección |
| El presidente | La presidencia |

Gaztelaniaz, benetako generikoek gizon eta emakumeei egiten diete erreferentzia, generikoaren genero gramatikala gorabehera. Substantibook anbiguotasuna ezabatzen dute eta ez dute eraginik testuaren irakurgarritasunean eta estetikan; horregatik, oso gomendagarriak dira. Hona hemen gaztelaniazko generiko oso erabilgarri batzuk: *dirección*, *juventud*, *plantilla*, *personal*, *persona*, *comisión*, etab.:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Los ciudadanos | La ciudadanía |
| Los funcionarios | El funcionariado |

— Gaztelaniaz, aposizio ez-murrizgarri inklusiboak erabiltzea.

Jarraibide horrek aipatu nahi den hitzaren esanahia argitzeko balio du; hala, anbiguotasunak saihestu eta hala emakumeak nola gizonak barne hartu eta agerian jartzen ditu:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Obstáculos para los jóvenes en el alquiler de vivienda | Obstáculos para jóvenes, mujeres y hombres, en el alquiler…<br>Obstáculos para jóvenes, de uno y otro sexo, en el alquiler… |

— Gaztelaniaz, bi genero gramatikalak simetrikoki erabili behar dira: forma bikoitzak.

Gaztelaniaz, maskulinoa eta femeninoa erabil daitezke talde mistoei buruz aritzeko. Hala, anbiguotasuna ezabatzen da eta emakumeak agerian jartzen dira. Komeni da agertze-ordena txandakatzea:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Los técnicos de todos los departamentos | Las técnicas y los técnicos de todos los departamentos |
| Adjudicatarios | Adjudicatarios y adjudicatarias |
| Los ciudadanos | Las ciudadanas y los ciudadanos |

— Gaztelaniaz, barra erabiltzea dokumentuetan, hala nola inprimakietan, espazio gutxi dagoenean, eta izenburuetan eta sinaduretan, beti bi sexuak txandakatuz:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| D. | D./Dña. |
| Sr. | Sra./Sr. |

— Gaztelaniaz, @ zeinua ez erabiltzea gomendatzen da, ez baita zeinu linguistiko bat eta ezin baita ahoskatu. Nahiz eta itxuraz arazoa konpontzen duen testuinguru grafikoetan (ez ahozkoan, ezta idatzian ere), ez du konpontzen hizkera sexistaren erabileraren atzean dagoen sakoneko arazoa.

Euskarari dagokionez, esan behar dugu euskarak ez duela generorik; horregatik, ez dugu auzo-hizkuntzek adina arazorik erabilera androzentristaren auzian. Hala ere, komenigarria da hainbat ohitura saihestea, gizonezkoek eta emakumezkoek agerpen maila berbera izan dezaten.

— ***Gizon/ gizaki/ giza***. *Gizon, gizaseme* eta *gizonezko* hitzak gizonezkoentzako bakarrik erabili; eta *gizaki*, aldiz, gizonak zein emakumeak izendatzeko edo generiko gisa. *Giza* errotik sortutakoek (*gizarte, giza talde*...) ez dute *gizon* hitzak duen konnotaziorik; bietarako erabil daitezke, beraz.

Hitz-elkartuetako bigarren osagaia gizon denean (*legegizona, itsasgizona*...), *-ari* atzizkiaz balia gaitezke lanbidea adierazteko (*legelaria*). Beste kasuren batean *langile* izan daiteke bide egokia (*itsaslangilea*).

— **Hitz-elkarketa.** Emakumeren bat tartean badago, euskarak berezkoa duen joerari eutsi behar diogu: *aita-amak, senar-emazteak, seme-alabak*...

— **Hitanoa**. Erabiltzekotan, gogoan izan behar dugu hitanoak sexua markatzen duela eta, beraz, kontu handiz erabili behar dugula inor ez baztertzeko. Hortaz, ez inoiz erabili talde bati zuzendutako mezuan, baldin eta talde horretan gizonak bakarrik ala emakumeak bakarrik dauden seguru ez badakigu.

— ***-sa atzizkia.*** Atzizki hori daramaten hitz gehienak berriak dira eta asko eta asko maileguak. Euskara baturako mugatu egin beharko litzateke atzizki horren erabilera. Zenbaitetan, izen propioak berak emango digu sexuaren berri (*Onintza Enbeita bertsolaria*). Beste batzuetan, testuinguruak argibiderik ematen ez digulako-edo, mugatu beharrean izango gara, eta, horretarako, izen arruntetara jo (*emakume alarguna, alkate andrea*).

— Adi ibili euskarazko **generikoen beharrik gabeko erabilerarekin** Lehen adierazi dugun bezala, gaztelaniaz perifrasiak eta generikoak erabiltzen dira maskulino generikoaren erabileratik eratorritako adierazpen sexistak saihesteko. Testua euskaratzean pe-

ISBN: 978-84-7777-732-8

rifrasia gorde egiten da, euskarak horrelakoen beharrik ez duela ahaztuta, adierazpide propioak baititu, markatu gabeak:

| Gaztelania | Saihestu beharreko moldea | Proposamena |
|---|---|---|
| La ciudadanía | Hiritargo | Herritarrak |
| La población | Biztanlegoa | Biztanleak |
| El profesorado | Irakasleria | Irakasleak/Maisu-maistrak |

— ***Jaun* formaren nagusitasuna**. Batzuetan, ez daukagu argi gure mezua nori helarazi nahi diogun, eta ohituraren ohituraz edo gaztelaniaren eraginez edota androzentrismoak eraginda, *jauna* hitza aukeratzen dugu. Hori horrela, idazki askoren goiburuan *zuzendari, sailburu, alkate... jauna* formula erabiltzen dugu, kargu horiek maiz emakumeek betetzen dituzten arren. Gogoan izan euskarak *jaun-andre* bokatiboa baduela.

### 5.3.2. Erabilera sexistei buruz

Gure gizartean dagoen androzentrismoaren eraginez, tratamendu, balio eta ezaugarri desberdinak esleitzen eta barneratzen ditugu gizonei eta emakumeei dagokienez. Horregatik, alderdi horietan estilo zaindua agertu nahi bada, gomendio hauek bete beharko genituzke gaztelaniaz, hizkuntzaren erabilera ez-sexista bultzatzeko:

— Jauzi semantikoak saihestu eta emakumeak ekintzaren subjektu moduan aurkeztea, gizonen mendeko gisa beharrean. Jauzi semantikoa egin dela esaten da gizon eta emakumeen multzoa adierazteko, gaztelaniaz, maskulinoaren erabilera generikoa egin eta, gero, emakumeak kanpoan uzten direnean:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Los representantes de la comisión acudirán a la cena oficial. Podrán acompañarles sus mujeres. [ordezkariak gizonezkoak direla adierazten du] | Las personas representantes de la comisión acudirán a la cena oficial. Podrán acompañarles sus parejas. |

Ildo horretan, gizona ekintzaren objektu bakar moduan aurkezten duen protagonismoa saihestu behar dugu:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| La señora de Martínez escuchó atenta el discurso de su marido. | Carmen Iglesias escuchó atenta el discurso del portavoz parlamentario. |

— Asimetriak saihestea. Tratamendu bera erabiltzea emakume eta gizonentzat. Gaztelaniaz, esamolde horiek zaindu behar ditugu sexismoan ez erortzeko; hain zuzen ere, ageriko arriskua da generoa aldatzean esanahiz aldatzen duten hitzetan: *asistente* eta *asistenta*, *fulano* eta *fulana*, *gobernante* eta *gobernanta*…
— Emakumeak beren itxura fisikoaren edo familia-arloaren arabera ez kalifikatzea, laneko kualifikazioagatik eta dituzten gaitasun profesionalengatik baizik. Gizonen eta emakumeen arteko zereginen banaketaren estereotipoak saihestu behar dira. Emakumea ez da ama, emazte edo etxekoandre gisa soilik irudikatu behar.
— Gaztelaniaz, ez da erabili behar *hombre* hitza generiko singular moduan. Gaztelaniaz, ez dugu esan behar «los derechos del hombre», «los derechos humanos» edo «los de-

rechos de la persona» baizik. Ez erabili «el hombre de la calle» esamoldea, «la gente de la calle» esateko.

— Arreta jarri behar da erakutsiko diren irudietan. Irudi horietan, gizarte-errealitateak islatuko dituzten eta genero-estereotiporik sustatuko ez duten zereginetan diharduten gizonak zein emakumeak egongo dira.

## 5.4. Administrazio-terminologia hizkera ez-sexistara egokitzea

Aurreko gomendioak aztertu ondoren eta administrazio-testuetatik diskriminazio mota oro desagerrarazi behar dela kontuan hartuta, adibide modura arau horiek administrazio-terminoetan eta administrazio-tratamenduetan aplikatuko ditugu.

### 5.4.1. Administrazio-dokumentuak

Hartzaileen arabera, bi dokumentu mota bereiz ditzakegu: itxiak eta irekiak.

*Dokumentu itxiak*

Dokumentu horietan, hartzaileak edo testuan aipatzen diren pertsonak ezagunak dira. Beraz, gaztelaniaz, dagokion generora egokitutako idazkera eta tratamendu ez-sexista erabili behar dugu.

— Gaztelaniaz, hartzaileari dagokion genero gramatikala erabiliko da. Beraz, gaztelaniaz, emakumeek dituzten kargu eta erreferentzia guztiak femeninoan idatziko dira: «Estimada directora:».

— Sinadura-aurrekoa bereziki hartu behar da kontuan. Izan ere, administrazio-dokumentu batzuetan ikusi dugunez, ez dator bat ondoren sinatzen duen pertsonaren sexuarekin: «Irene Iparragirre, jefa de servicio».

— Izen-abizenen kasuan, oraindik ere ohikoa da gizonak abizenez soilik aipatzea eta emakumeen izena eta abizena jasotzea. Egokiena da tratamendu bera erabiltzea hala gizon nola emakumeentzat, arlo guztietan, eta, hala, batzuen eta besteen izena eta abizena erabiltzea:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Oregi zuzendaria eta Marta Orbegozo zuzendariordea | Imanol Oregi zuzendaria eta Marta Orbegozo zuzendariordea |

*Dokumentu irekiak*

Horrelako dokumentuetan, hartzailea edo administrazio-prozeduran esku hartuko duen pertsona ezezaguna da, eta, beraz, ezinezkoa da pertsona horren sexua aldez aurretik jakitea.

Ugariagoak dira administrazioaren barruan eta, idazteko orduan, arazo gehiago sortzen dituzte hizkuntzaren sexismoaren ikuspegitik.

Halako dokumentuetan, gaztelaniaz, bi sexuak barra batez bananduta aipatzea gomendatzen da, nahiz eta errepikakorra izan eta testuaren irakurgarritasunean eragina izan. Aurreko atalean aztertu ditugun prozedura linguistikoetako baten bidez sinplifikatu daiteke:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| El director | El director / La directora (La dirección) |
| El solicitante | La o el solicitante (La persona solicitante) |

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 5.4.2. Lan-eskaintzak, lanpostuen zerrenda, lehiaketak, oposizioak, bekak, dirulaguntzak, etab.

Emakumeen eta gizonen arteko desparekotasun handienak dituen arloetako bat enplegua da, hala enplegua lortzeari nola mailaz igotzeari dagokienez. Horregatik, emakumeak eta gizonak anbiguotasunik gabe islatuko dira, betiere bi sexuak bereizita gaztelaniaz:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Contratación de diez subalternos | Contratación de diez subalternos o subalternas<br>Diez contrataciones para el cuerpo de subalternos y subalternas |
| Se convocan pruebas para una plaza de técnico de cultura… | Se convoca una plaza de técnico o técnica de cultura... |

### 5.4.3. Kanpaina instituzionalak

Emakumeak eta gizonak anbiguotasunik gabe islatuko dira, bi sexuak bereizita gaztelaniaz.

Kanpainaren edukia prestakuntzari eta lanari buruzkoa bada, berariaz aipatuko dira emakumeak eta gizonak.

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Abiertas tres nuevas residencias de ancianos | Abiertas tres nuevas residencias para la tercera edad |
| Actividades de verano para niños | Actividades infantiles de verano. |

### 5.4.4. Lanbideak, karguak eta tituluak

Lan-eremuan gero eta emakume gehiago daudenez gero, eta gero eta lanbide gehiago daudenez gero, orain arte forma maskulinoa baino ez zuten termino askoren femeninoa sortu behar izan da. Izan ere, duela gutxi arte, lan-mundua gizonen esparrua izan da.

Kargu edo lanpostu publikoetan dauden pertsonak gizonak eta emakumeak dira. Alabaina, sarritan forma maskulinoak erabiltzen dira pertsona horiek izendatzeko.

Aipamen indibidual bat egiten denean, dagokion generoa erabili behar da. Kargu bat emakume batek betetzen badu, gaztelaniaz, titulua femeninoan idatzi behar da (*consejera*, *directora*…). Horregatik, generoa bereizi behar da, adibidez, gutunetarako erabilitako etiketetan, sinaduran, etab.

«Sr. D. Juan Urizar
Concejal de...»
«Sra. D.ª Ane Agirre
Directora de...»

Kargu bat betetzen duen pertsona gizonezkoa ala emakumezkoa den ez dakigunean, edota kargua aipatzen duen administrazio-dokumentua baliozkoa izatea nahi dugunean edozein dela ere une jakin batean kargua betetzen duen pertsona, administrazio-organoaren edo administrazio-unitatearen izena erabil dezakegu kargu hori aipatzeko. Halakoetan, ordezko aukera generikoak erabiliko ditugu, sexu bat edo beste aipatzen ez dutenak:

| Saihestu beharreko moldea | Ordezko aukerak |
|---|---|
| Alcalde | Alcaldía |
| Concejal | Concejalía |
| Presidente | Presidencia |

## 6. ADMINISTRAZIO-DOKUMENTUAK

Administrazio-jarduerak izaera dokumentala du. Dokumentuak administrazio publikoaren egintzak gauzatzeko euskarriak dira; hau da, egintza horien kanpoko forma. Urriaren 1eko 39/2015 Legeak, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearenak, definizio hau ematen du 26. artikuluan: «Administrazio-dokumentu publikotzat joko dira administrazio publikoen organoek baliozko moduan emandako dokumentuak».

Beraz, dokumentu horrek administrazio-egintzak erregistratzen ditu eta administrazioak gai publikoen kudeaketa formalizatzeko erabiltzen duen adierazpide linguistikoa da.

### 6.1. Administrazio publikoen dokumentu motak

Administrazio-dokumentuak askotariko irizpideen arabera sailka daitezke. Adibidez, harreman administratiboko parte-hartzaileen arabera. Komunikazioaren jatorriaren eta hartzailearen arabera, bi dokumentu-kategoria bereiz daitezke: administrazioaren dokumentuak eta herritarren dokumentuak. Administrazioak sortutako dokumentuak, aldi berean, bi azpitaldetan banatzen dira: herritarrentzako dokumentuak eta administrazioarentzako dokumentuak.

— Administrazio publikoek herritarrekin komunikatzeko sortutako dokumentuak: ziurtagiriak, jakinarazpenak, ebazpenak, erabakiak, iragarkiak, gutunak, zitazioak…
— Administrazio publikoek administrazioaren barruan edo beste administrazio eta erakunde publiko batzuekin komunikatzeko sortutako dokumentuak: ofizioak, barne-oharrak, txostenak, aktak, ebazpen-proposamenak, eginbideak, etab.
— Herritarrek administrazio publikoarekin komunikatzeko sortutako dokumentuak: gutunak, eskabideak, alegazioak, errekurtsoak, salaketak, etab.

Beste sailkapen batek dokumentuaren xedea hartzen du kontuan. Hala, duen funtzioaren arabera, lau dokumentu-kategoria ezartzen dira:

— Erabakiko edo ebazpeneko dokumentuak (administrazio-organo baten borondate-deklarazio bat jasotzen dute, haren eskumeneko arloei buruz): ebazpenak, erabakiak.
— Transmisio-dokumentuak (gertakari edo ekintzaren bat dagoela jakinarazten diete beste pertsona, organo edo erakunde batzuei): jakinarazpenak, argitalpenak, ofizioak, barne-oharrak, gutunak, zitazioak, deialdiak.
— Ziurtatzeko edo egiaztatzeko dokumentuak (administrazio-organo, pertsona edo erakunde publiko edo pribatu baten ezagutza-deklarazio bat izaten dute, zeinaren helburua egintzak, gertakariak edo ondorioak ziurtatzea den): aktak, eginbideak, ziurtagiriak…
— Judizio-dokumentuak (administrazio-organo, pertsona edo erakunde publiko edo pribatu baten judizio-deklarazio bat izaten dute, administrazio-prozedura baten xede diren egitezko edo zuzenbideko gaiei buruz): txostenak, proposamenak, irizpenak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 6.2. Administrazio-dokumentuen egitura

Dokumentu batean funtsezkoena edukia eta edukia adierazteko argitasuna dira, baina diseinuak ere irakurgarritasuna baldintzatuko du. Egitura egokia badauka, irakurleak lehenengo begiratuan hautemango du informaziorik garrantzitsuena eta barne-antolaketa eta atalak bereiziko ditu.

Jarraian, dokumentu baten egitura osatzen duten zatiak aztertuko ditugu, irailaren 17ko 1465/1999 Errege Dekretuan (Irudi instituzionalaren irizpideak ezarri eta Estatuko Administrazio Orokorraren dokumentu-ekoizpena eta material inprimatua arautzen dituena) jasota dauden moduan.

a) *Goiburua*

Dokumentuaren goiko zatia da. Ikusizko arretaren ikuspegitik, irakurleak horretan jartzen du arreta lehenik; horregatik, toki horretan dokumentuaren funtsezko elementuak laburbiltzen dituen oinarrizko informazioa jasoko da.

Hartzaileak herritarrak izanik, administrazio-egintzak biltzen dituzten dokumentu guztietan egongo da goiburua, baita izapideetan ere. Gutxienez lau elementu hauek izan behar ditu:

— Goiburu inprimatua. Dokumentuaren goialdeko zerrenda da eta hor agertzen da igorlearen identifikazio korporatiboa.
— Izenburua. Izenburua dokumentuaren laburpena da. Argi eta zehatz adieraziko du zer dokumentu mota den, zer funtsezko eduki duen eta, hala badagokio, zer prozeduratan txertatuta dagoen.

  Ezaugarriak:

  - Hitz gutxitan azalduko da zer dokumentu mota den eta zein den funtsezko edukia.
  - Erraz ikusi eta identifikatzeko moduko toki batean egon behar du. Egokiena da goiburuaren ondoren jartzea.
  - Gorputza karaktere tipografikoak erabiliz nabarmenduko da (letra larria edo xehea).
  - Izenburuan ez dira laburdurak eta siglak erabili behar, are gutxiago ez badira ezagunak.

— Dokumentuaren datu orokorrak. Atal honetan, dokumentua identifikatu eta kudeatzeko informaziorik garrantzitsuena jasoko da. Atal hauetako batzuk edo guztiak izango ditu: espedientearen erreferentzia, gaia, alderdi interesdunaren identifikazioa, prozeduraren hasiera-data.
— Hartzailea. Dokumentua nori zuzenduta dagoen.

Gure dokumentuetan, hartzaileari buruzko datu hauek sartuko ditugu:

— Izen-abizenak: nahikoa da abizen bat; ez da beharrezkoa *jaun/andrea* gehitzea izenari.
— Kargua: letra xehez idatziko da.
— Erakundea: dagokion saila, zerbitzua edo atala ere sar daiteke.
— Helbidea: kalea, zenbakia, solairua, posta-kodea eta herria.

b) *Idazkiaren gorputza*

Atal honetan dokumentu bakoitzaren eduki espezifikoa jasotzen da. Askotariko luzera izan dezake, transmititu nahi den mezuaren konplexutasunaren eta testu motaren arabera.

Edukia argitasunez, sinpletasunez eta zehaztasunez idatziko da, eta informazioa modu logikoan antolatutako paragrafoetan banatuko da. Edukiaren konplexutasun edo luzeragatik

hala komeni bada, tarteko izenburuak erabiliko dira, gainerakoetatik tipografikoki bereizita, dokumentuaren banaketak adierazteko.

Dokumentu juridiko eta administratiboetan oso ohikoa da letra larriz nabarmentzea dokumentuaren xedea edo ekintza nagusia adierazten duten aditzak: baimendu, ezetsi, jakinarazi, zehatu, errekeritu, gaitzetsi… Prozedura ortografikoa osatzeko, hitza testuaren gorputzetik bereizten da, batzuetan, beste errenkada batean jarriz, eta bi puntu izaten ditu atzetik: *ZIURTATZEN DUT:, JAKINARAZTEN DUT:, EBAZTEN DUT:*, etab.

c) *Oina*

Dokumentuaren amaieran, denboraren eta tokiaren inguruko nondik norakoak eta dokumentuaren formalizazioa eta baliozkotze-zeinuak jasoko dira.

Administrazio-egintzak jasotzen dituen dokumentu orok (izapide hutsekoak barne) formalizatuta egon behar du. Formalizatzea da organo emailearen borondatearen benetakotasuna egiaztatzea, eskuzko sinaduraren bitartez. Gainerako dokumentuetan, informazio-edukia dutenetan bereziki, ez da formalizatzea eskatuko, nahikoa izango baita dokumentua egin duen organoak jasota uztearekin.

Administrazio-ebazpenetan eta komunikazio ofizialetan, barnekoetan zein kanpokoetan, nahitaezkoa izango da honako hauek barne hartzea:

— **Lekua eta eguna**: lekua dokumentua igorri duen organoa kokatuta dagoen udalerria da, eta eguna, berriz, dokumentua egin den eguna.

  - Komeni da letrak eta zenbakiak konbinatzea: «Gasteiz, 2020ko azaroaren 16a».
  - Tokiaren eta dataren artean koma bat jartzen da, eta gaztelaniaz ez da beharrezkoa *en* eta *a* preposizioak jartzea, hori egitea zaharkitutzat jotzen baita.
  - Hilabeteko eguna eta urtea zifratan idazten dira; eta urteak ez darama punturik (*2020* da forma egokia; *2.020* ez da zuzena).
  - Hilabetea letra xehez idazten da, genitiboan: «2019ko ekainaren 30a».
  - Aparteko lerro batean idazten denean, ez zaio amaierako puntua jarri behar.
  - Dokumentuaren formatuan aditza zenbakiz soilik sartzeko laukitxoak badaude, barra, puntu edo marratxo bidez banatu ahalko da, adibide honetan bezala: *2020/12/01; 2020.12.01; 2020-12-01*.

— **Sinadura**. Normalean, dokumentuaren egile juridikoak bere gain hartzen du edukiaren erantzukizuna, sinaduraren egintza formalaren bidez. Sinadura da dokumentua baliozkotzeko zeinu nagusia. Honako elementu hauek ditu:

  a) Sinadura-aurrekoak dokumentua sinatzen duen pertsonaren postua edo kargua adierazten du.
  b) Izenpekoa.
  c) Izen-abizenak. Izenpekoaren ondoren, kargua betetzen duen pertsonaren izen-abizenak idatziko dira. Gaur egun, *Sin.* laburdura ezabatu ohi da. Izenaren ondoren ez da punturik jartzen.
  d) Eskuordetza. Eskumenen, sinaduraren edo beste inguruabar batzuen eskuordetzan jarduten denean, eskuordetzaren inguruabar zehatzak, dokumentua sinatzen duen pertsonaren kargua eta izena eta abar jaso beharko dira.
  e) Zigilua. Baliozkotzeko xedea duen zeinu bat da. Oro har, dokumentuaren egile juridikoaren sinaduraren ondoan jartzen da. Sinadura elektronikoak eta beste kode batzuk agertu direnetik, horien forma aldatu da, baina funtzioa ez.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 6.3. Idatzizko dokumentuen aurkezpena

Jarraian, administrazioan maiz erabiltzen diren dokumentu batzuen ezaugarriak aztertuko ditugu.

### 6.3.1. Gutuna

*Definizioa*

Gutuna, ofizioarekin eta mezu elektronikoarekin batera, administrazioko komunikazioan gehien erabiltzen den testu-ereduetako bat da. Alde batetik, protokolozko gutun deituak ditugu (ongi-etorria emateko, gonbidapenak egiteko, eskerrak emateko) eta, bestetik, bestelako eginkizun batzuetarako erabiltzen direnak: berri onak edo txarrak emateko, eskabide bati erantzuteko, etab.

Ez ditugu nahasi behar gutuna eta ofizioa. Ofizio bat da administrazio-organo eta -unitateen arteko komunikazioetan erabiltzen den idazki bat. Gutuna, berriz, prozedura baten ohiko kudeaketarekin edo izapidearekin zuzeneko loturarik ez duten komunikazio pertsonaletarako, protokolozko mezuetarako edo mezu orokorretarako erabiltzen den dokumentu mota da.

*Idazteko irizpideak*

Gutunaren egitura aztertzean, kontuan hartu behar dugu hiru zati nagusi izaten dituela:

— Hasiera: mezua aurkezteko balio du; jarraian adieraziko diogunaren berri emango diogu irakurleari.
— Gorputza: zabaldu nahi dugun mezua bera da (berri on edo txar bat ematea, iradokizun bat egitea, iritzi bat ematea…).
— Amaiera: dagoeneko adierazitakoa biribiltzeko balio du; horretarako, gutunaren helburu nagusia laburbilduko duen zuzeneko mezu labur bat erabiliko dugu.

Nolanahi ere, egitura orokor hori alda daiteke, xedearen eta komunikazio-egoeraren arabera. Adibidez, irakurleak mezuaren edukia gustuko izango duela edo interesa izango duela uste dugunean, ideia positibo hori aipatuz hasiko gara; aitzitik, gure mezua irakurleari ez zaiola gustatuko uste dugunean, komeni da egitateak aurkeztuz hasi eta informaziorik deserosoena amaierarako uztea.

Berdin tonuari dagokionez. Mezu positibo bat igorri behar dugunean, beti errazagoa da tonu hurbilagoa erabiltzea, eta lehenengo pertsona erabili ahalko dugu (*ni, gu*); aldiz, mezu ezkorragoek tonu neutroagoa eta urrutikoagoa izango dute.

Antzeko zerbait gertatzen da erabilitako fraseologiarekin, era batekoa edo bestekoa izango baita idatzi nahi dugun gutun motaren arabera.

### 6.3.2. Ofizioa

*Definizioa*

Ofizioa da eskuarki administrazio-unitate eta organoen arteko komunikazioetarako erabiltzen den administrazio-dokumentu bat. Gutunetan ez bezala, ofizioen edukia erabat administratiboa eta ofiziala izaten da, tonu formal, neutro eta objektiboa izaten du eta administrazio-jarduna hartzen du ardatz, funtsean.

*Idazteko irizpideak*

Esan dugun moduan, ofizioa eta gutuna nahastu egin ohi dira, baina oso dokumentu ezberdinak dira. Zer desberdintasun dute?

— Ofizioetan, hasierako eta amaierako agurrak neutroak dira beti:

*«Andre hori:»*
*«Adeitasunez.»*

— Ez dago irakurlearekiko hurbiltasunik. Azken batean, objektibotasuna eta neutraltasuna horrelako dokumentuen zutabe bihurtzen dira.
— Ofizioak ez dio ia lekurik uzten irudimenari; testuak beti formula administratibo jakin batzuen inguruan egituratzen dira; prosa zehatz eta zurruna erabiltzen dute. Formula administratibo horiei dagokienez, saihestu egin behar dira adierazpide zaharkituak, ohiko administrazio-hizkeran hain sarri baliatzen direnak, hala nola:

*«En relación con el asunto de referencia…».*
*«Adjunto remito…».*
*«Para su conocimiento…».*
*«El motivo de la presente…».*
*«Al recibo de la presente…».*

### 6.3.3. Jakinarazpena

*Definizioa*

Jakinarazpena da interesdunari bere interes eta eskubideetan eragina duen ebazpen edo erabaki bat jakinarazten zaion dokumentua. Jakinarazpena jakinarazten den egintzaren eraginkortasun juridikoa lortzeko baldintza bat da eta, aldi berean, egintza hori jaso dela eta komunikazioa arrakastatsua izan dela bermatzen du.

*Idazteko irizpideak*

Hau da egitura:

— Izenburua: garrantzitsua da zer gairen berri emango den adieraztea izenburuan, hartzaileak berehala identifika dezan jaso duen dokumentuaren gaia.
— Hasierako esaldia: ez dago irizpide bakar bat komunikazioa egiteko orduan.
Jakinarazpena esaldi formal batekin has daiteke:

*«Nik, Begoña Etxeberria Maiztegik, Giza Baliabideetako idazkariak, jakinarazten dizut…*
*«Jakinarazten dizut, egun honetan, (dagokion agintariak) zera erabaki duela…».*

Batzuetan, hartzaileengatik hurbilagoko forma batzuk erabil daitezke:

*«Dokumentu honen bidez, jakinarazten dizut…».*

— Gorputza: zer jakinarazi nahi den azaltzen da hemen. Ez da testu luzea izaten, zehatza eta zuzena baizik. Dagokion mezua jarri behar da, besterik ez.
— Amaierako agurra.
— Lekua eta eguna: jakinarazpena non eta noiz sinatu den adierazi behar da.
— Igorlearen sinadura eta datuak: dataren azpian, igorlearen sinadura eta datuak jaso behar dira.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Oharrak: orri-oinean idazten dira. Testua bi hizkuntzatan badago, oharra lehenik euskaraz eta azpian gaztelaniaz idatziko dugu.
— Eranskina edo eranskinak: dokumentuaren amaieran gehitzen dira.

### 6.3.4. Eskabide-orria

*Definizioa*

Agiri bat da, zeinaren bidez herritar batek edo erakunde juridiko batek administrazioari zerbait eskatzen dion, eskuarki, indarreko araudian dagoen zerbait. Horrelako eskabide estandarrez gain, administrazioko bulego guztietan eredu normalizatuak daude, langileek egokitzat jotzen dituzten eskabideak egin ditzaten: bidaietako gastuen dieten aurrerapena, prestakuntza-jarduerak, liburu edo materialen erosketa…

Azaldu dugun moduan, eskabidearen hartzailea beti bera da: administrazioa. Aldiz, formalizatzen duena normalean herritarra izango da, baina batzuetan baita funtzionarioa ere, bere lanbidearen jardunean.

*Idazteko irizpideak*

Eskaerak laburra, zehatza eta esplizitua izan behar du, errespetuzkoa baina zuzena. Bistakoa da dokumentuaren edukiak aldatzen direla, eskabidearen arabera; hala eta guztiz ere, idazki horien egitura estandarra honako hau izango da:

— Izenburua.
— Eskatzailearen identifikazioa: garai batean, datuok formulazko esaldi amaigabe batekin ematen ziren; gaur egun, ataletan egituratu ohi dira**:**

| | |
|---|---|
| Izen-abizenak | Izaskun Iglesias Legarreta |
| NAN: | 35376235W |
| Egoitza | Aratz kalea 15, 4-D<br>01034 Vitoria-Gasteiz<br>Araba |

— Azalpena**:** eskabidea zergatik egiten den eta atzean zer arrazoi dauden azaltzea.
— Eskabidea.
— Aurkeztutako dokumentuak.
— Azkenik, agur esateko esaldi bat gehitu daiteke, sinaduraren eta dataren aurretik.

### 6.3.5. Ziurtagiria

*Definizioa*

Administrazio-egintzak edo -egoerak egiaztatzen dituen agiri bat da. Ikastaro batera joan dela, soldata jakin bat izan duela edo ikasketa batzuk egin dituela justifikatu behar duen pertsona edo erakunde bat izaten da eskatzailea.

*Idazteko irizpideak*

Ziurtagiriak askotariko helburu eta edukiak izaten ditu; nolanahi ere, nahiko egitura homogeneoa izan behar du:

— Izenburua: ez da nahikoa «ziurtagiria» hitza erabiltzea; aldiz, helburua zein den deskribatu behar dugu: «Bertaratze-ziurtagiria», «Erroldatze-ziurtagiria». Izenburu bikoitza erabiltzea ere oso lagungarria izan daiteke:

**BERTARATZE-ZIURTAGIRIA**

Ikastaroa: euskara eta publizitatea

— Ziurtapena: atal honetan, gutxienez bi datu multzo jaso behar dira: eskatzaileari buruzkoak (izen-abizenak, NAN…) eta ziurtagiriaren xedea, zeinetan zehatz-mehatz adierazi behar dugun zer elementuren ziurtasuna bermatzen den.

Informazio nagusia errazago eta arinago jasotzen da datu horiek guztiak zenbait ataletan banakatuta agertzen badira, esaldi gutxi gorabehera luze batean edo batzuetan jaso beharrean.

— Amaierako formula: adibidez, «Eta horrela jasota gera dadin, ziurtagiri hau egin dut».
— Jaulkitzailearen identifikazioa: dokumentuan beti jaso behar dira ziurtagiria bermatu duen pertsonaren sinadura, izen-abizenak eta kargua, horren benetakotasunaren erantzule den aldetik.
— Jaulkipenaren lekua eta eguna.

### 6.3.6. Posta elektronikoa

*Definizioa*

Posta elektronikoa oso zabalduta dago komunikazio formaletan, barne-oharren eta beste transmisio-dokumentu batzuen ordez. Tresna elektroniko honek aukera ematen du mota guztietako informazioa Internet bidez igorri eta jasotzeko. Abantailetako bat da mezuaren testuarekin batera dokumentuak, irudiak, soinuzko fitxategiak eta abar atxiki daitezkeela.

*Egitura eta idazteko irizpideak*

Mezu elektronikoa gutun bat da, funtsean. Egia da formatuak aukera ematen duela hizkuntza arruntetik hurbilago dagoen hizkera bat erabiltzeko, baina horrek ez du esan nahi edozein modutan idatz daitekeenik. Horregatik, idatzizko gainerako testuek bezala, zenbait betekizun bete behar ditu, bere helburua bete dezan.

— Gaia. Testuaren edukia laburtzen du eta izenburuaren funtzioa betetzen du mezu elektronikoetan. Atal hau ahalik eta modu argienean bete behar da. Argia, laburra eta zehatza izan behar du.
— Agurrak

a) Mezua pertsonalizatzeko modu bat agurrean hartzailearen izena edo abizenak berariaz aipatzea da, hartzailearekiko hurbiltasunaren arabera.
b) Amaierako agurrak testua mugatzen du eta puntu horretan testuaren edukia amaituko dela adierazten du. Lerro bakarreko esaldi bat izaten da eta zuriuneak erabiltzen dira mezuaren edukitik bereizteko.

— Gorputza

Mezuaren gorputzak argia, erraza eta zehatza izan behar du. Mezu guztien helburua hartzaileak behar bezala ulertzea da.

- Paragrafoak: espazioa paragrafoen eta zuriuneen bidez bereizten badugu, errazago irakurriko da. Ez da komeni hiru paragrafo baino gehiago idaztea, ahal dela.

ISBN: 978-84-7777-732-8

- Esaldi motz eta sinpleak erabiltzea gomendatzen da. Nolanahi ere, noizean behin esaldi luzeak tartekatzea mesedegarria izan daiteke testuaren erritmoarentzat.
- Tonua: mezu elektronikoa ahozko eta idatzizko komunikazioaren erdibidean dago. Horregatik, nahiz eta mezu informal eta anbiguoak egiteko joera dagoen, mezuaren tonu orokorrak ez luke elkarrizketa batekoa bezain lagunartekoa eta idatzizko dokumentu batekoa bezain formala izan beharko.

— Informazio osagarria

Mezuaren gorputzean ezinbesteko datuak idatzi behar ditugu. Informazio asko eman behar badugu, hobe da informazio osagarri moduan gehitzea, atxikitako dokumentu moduan edo esteka baten bidez.

Baina kontuz atxikitako fitxategiekin (irudiak, aurkezpenak, audioak…), tamaina handikoak direnez, igorpena moteldu dezakete, baita hartzailearen sarrerako ontzia blokeatu ere.

— Ortotipografia.

- Kolorea esteketan soilik erabili, gainerako testuan letra-kolore beltza erabiltzea gomendatzen da, atzealde zuri baten gainean.
- Ez idatzi letra larriz, haserrea iradokitzen du eta irakurketa zailtzen du.
- Erabili ohiko letra-tipoak: Verdana, Arial, Calibri… Tamainari dagokionez, 12 puntuko letra erabiltzea gomendatzen da, tarteko tamainatzat jotzen baita.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 20. gaia

- ✓ Ahozko komunikazioa.
- ✓ Komunikazioa eta arreta aurrez aurre eta telefonoz: abisuak, informazioa, eskariak, pertsonei laguntzea, deiak desbideratzea, eta abar.
- ✓ Irizpide orokorrak.
- ✓ Hitzik gabeko komunikazioa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 20. gaiaren aurkibidea

1. **Ahozko komunikazioa**

   1.1. Ahozko komunikazioaren ezaugarriak
   1.2. Ahozko adierazpena hobetzeko aholkuak

2. **Ahozko komunikazioaren eta idatzizko komunikazioaren arteko aldeak**

3. **Hitzik gabeko komunikazioa**

   3.1. Hitzik gabeko komunikazioaren ezaugarriak
   3.2. Hitzik gabeko komunikazio motak

      3.2.1. Kinesikoa
      3.2.2. Proxemikoa
      3.2.3. Paralinguistika

   3.3. Hitzik gabeko komunikazioaren funtzioak
   3.4. Hitzik gabeko komunikazioa behar bezala erabiltzeko gomendioak

4. **Aurrez aurreko arreta**

   4.1. Aurrez aurreko arretaren faseak
   4.2. Jarrerak eta trebetasunak

      4.2.1. Hitzik gabeko komunikazioa
      4.2.2. Hitzezko komunikazioa
      4.2.3. Entzute aktiboa eta asertibotasuna

5. **Telefono bidezko komunikazioak**

   5.1. Telefono bidezko komunikazioa hobetzeko teknikak
   5.2. Telefono bidezko arretaren faseak
   5.3. Deien abisuak eta transferentziak

# 1. AHOZKO KOMUNIKAZIOA

Ahozko komunikazioa esaten diogu bi pertsonaren edo gehiagoren artean ideiak trukatzeari, horretarako hitzezko edo ahozko hizkuntza baliatuz.

Giza komunikazioa bi eratakoa izan daiteke: hitzezko komunikazioa eta hitzik gabekoa. Hitzezko komunikazioa ahozkoa eta idatzizkoa izan daiteke. Ahozko komunikazioa hitz mintzatuaren bidez sortzen da. *Komunikazioa* atalean adierazitako elementuez osatuta dago, eta igorleei eta hartzaileei solaskide deitzen zaie.

Solaskideak bertan daudenean, aurrez aurreko komunikazioaz jardungo dugu. Bananduta badaude, berriz, aurrez aurrekoa ez den komunikazio-kasu baten aurrean egongo gara.

## 1.1. Ahozko komunikazioaren ezaugarriak

— Iragankorra da. Eskatzen du igorleak eta hartzaileak une eta leku jakin batean egotea. Ahotsak hitz moduan igortzen dituen soinuak entzuteari uzten zaionean amaitzen da komunikazioa. Izaera iragankor horrek testuinguru informalekin lotzen du. Horregatik, testuinguru formalagoetan —hala nola lege- edo administrazio-testuinguruetan—, beharrezkoa da idatziak agertzea: ziurtagiriak, aktak, fakturak eta abar.
— Ahozko hizkuntzaren mende dago. Beraz, fonazio-aparatuak ezin hobeto funtzionatu behar du tonuari, bolumenari eta abiadurari dagokienez, hura baita ahotsaren arduraduna. Gauza bera gertatzen da entzumen-sistemarekin, hark jasotzen baitu mezua.
— Komunikazio-prozesua denbora errealean gertatzen da. Igorleak berehalako erantzuna jaso dezake hartzailearengandik, atzeraelikadura edo *feedback*a barne. Komunikazio mota hori berehalakoa da, grabazio sistemek, neurri batean, berehalakotasun hori ezabatzen duten arren.
— Komunikazioa osatzeko beste baliabide batzuetan oinarritzen da. Gorputz-hizkuntza, keinuak, gorputzaren jarrera, begiradak, ahots-tonua... Pertsonen kanpo-itxurak ere, askotan, komunikazio-karga handia izaten du.
— Aniztasunerako joera du. Ahozko komunikazioak emozioak islatzeko aukera ematen du. Ez dago hitz egiteko modu bakar bat, ezta hizkuntza bera partekatzen dutenentzat ere. Ahozko komunikazioak idatzizkoak baino askoz fidelago islatzen ditu esamoldeak, joerak, emozioak, baita igorlearen jatorria ere.
— Bi noranzko ditu. Elkarrizketa orok igorlea eta hartzailea txandakatzea eskatzen du, rolak trukatuz. Aldiz, beste komunikazio modu batzuk norabide bakarrekoak dira: igorlea ez da inoiz hartzaile bihurtzen, ezta alderantziz ere.
— Inprobisatzeko joera du. Berehala gertatzen denez, ahozko komunikazioa idatzizkoa baino bat-batekoagoa da, eta ez hain planifikatua: ez dago esaten dena berrikusteko eta birpentsatzeko denborarik.

## 1.2. Ahozko adierazpena hobetzeko aholkuak

Ahozko komunikazioa lankideekin nahiz herritarrekin egiten da, telefonoz edo aurrez aurre. Kontuan hartzen badugu administrazioaren jardueraren zati handi bat herritarrei azalpenak ematea dela, baliabide eraginkorrak behar ditugu lan hori egiteko.

Idatzizko komunikazioan bezala, ahozko komunikazioan ere administrazio-hizkeraren baldintzatzaile berberek eragiten dute: helburu praktikoak, komunikazio eraginkorra bilatzea...

ISBN: 978-84-7777-732-8

Horregatik, ahozko mezuek argiak eta zehatzak izan behar dute. Entzuleen beharrak eta mugak kontuan hartu behar dira, bai eta denbora- eta leku-baldintzak ere. Ondorioz, komunikazioaren eraginkortasuna bermatzeko, askotan hizkuntza egokitu eta kanpoko elementu horietara guztietara egokitu beharko dugu.

Ondoren, aholku praktiko batzuk aurkeztuko ditugu ahozko adierazpena hobetzeko:

— Erabili sintaxi sinplea, solaskideak informazioa errazago prozesatu ahal izan dezan:

  • Erantzun aurretik, zehaztu eta antolatu ideiak. Galdetu zeure buruari eta erabili egitura hori erantzuna emateko.
  • Lehenik eta behin, eman informazio garrantzitsuena, eta, ondoren, informazio osagarria.
  • Antolatu ideiak zerrenden bidez, erantzun argiagoak emateko.

— Egituratu azalpena argi eta garbi, eta gidatu entzulea testu-markatzaile edo -lokailuen bidez: *Lehenik*, *bigarrenik*, *azkenik*, *adierazi dugun bezala*, *gainera*, *era berean*...
— Zehaztu mezuaren subjektua (eragilea) eta hartzaileak. Horretarako, erabili egitura aktiboak, ez esaldi pasiboak.
— Sartu herritarra azalpenean, eta egin partaide, haren jarrera aktiboa bultzatzeko. Horretarako:

  • Jo aditzaren forma pertsonaletara: *zu*, *zuek*, *gu*...
  • Erabili galdera erretorikoak edo zuzenak herritarrekin hitz egitean.
  • Aipatu aurretik jorratutako auziak.
  • Aipatu entzulearen ezagutzak.

— Hartu estrategiak informazioa nabarmentzeko eta azpimarratzeko. Adibidez:

  • Errepikapena: «Ezinbestekoa da formularioa sinatuta ekartzea».
  • Galdera erretorikoak: «Zer ekarri behar duzu?» «Bada, lehenik eta behin...».
  • Garrantzia markatzeko bitartekoak: «Garrantzitsua da...», «Ez ahaztu...».
  • Modulatu ahotsaren tonua, erritmoa eta intentsitatea.

— Eman adibideak eta egin alderaketak:

  • Zehazteko edo adibideak emateko markagailuak: *Adibidez*; *hala*; *esaterako*; *adibide gisa*; *nahikoa da*; *konparazio batera*…
  • Alderaketak egiteko markagailuak: Alderaketak egiteko adierazle nagusia *bezala* da. Beste hainbat ere erabili daitezke, *esaterako*, *era berean*, *horren tankera berean*, *halakoa balitz bezala*...

— Lehenetsi baiezko esaldiak, ezezkoen gainetik.
— Lagundu hitz edo termino teknikoak ulertzen. Horretarako:

  • Hasteko eta behin, eman termino teknikoa eta, ondoren, erabili ohi dena. Edo alderantziz.
  • Erabili parafrasiak (zeure hitzekin eginiko azalpenak) eta birformulatzeak: *hau da*, *hobeto esanda*, *laburbilduz*, *beste hitz batzuetan emanda*...
  • Saihestu beharrezkoak ez diren teknizismoak.

— Azaldu herritarrari non aurki dezakeen informazio osagarria.
— Kontuan izan hizkuntzarekin loturiko alderdi hauek:

  a) Gomendatzen da baldintzazko aditz-formak erabiltzea, eta ez aginterazkoak: «Ipini halako pertsonarekin» edo «Halako pertsonarekin hitz egin nahi dut...» esan ordez,

ahal dela, egin galdera hauek: «Pasatuko zenidake, faborez...?», «Esango didazu zure izena, mesedez?».

Era berean, baldintza erabil dezakegu, orainaldia erabili beharrean galderetan, hitz egiteko unetik denboran urruntzeko: «Jakin nahiko nuke ba ote dagoen plazarik libre».

Horren helburua da orainaldia saihestea, adeigabea ematen baitu.

b) Saihestu laburdurak erabiltzea, batez ere ez baldin badira ohikoak.

c) Gaztelaniaz ari garela:

— Ipini arreta aginterako pluraleko pertsonei: Kasu horietan eta erabilera arruntean *hablad*, *insistid*, *venid* formetan, amaierako *-d* ordez *-r*, erabiltzen da, eta infinitiboarekin nahasten da: **hablar* esatea *hablad* esan ordez; **temer* esatea *temed* ordez; **insistir* ahoskatzea *insistid* ahoskatu ordez.

Akats hori aditz pronominaletako agintera-formetara ere zabaldu da gaztelaniaz, non berez amaiera -d ezabatu egin behar baita: **concentraros* esatea *concentraos* esan ordez, **entreteneros* esatea *entreteneos* esan ordez, eta **presentaros* esatea *presentaos* esan ordez.

— Saihestu ahoskera-akats ohikoenak: hiperzuzentasuna, hiato faltsuak eta diptongoak, apokopeak, epentesiak, metatesiak, asimilazioak, eta abar.

d) Euskarari dagokionez, kontuan hartu hurrengo gomendioak:

— Preskripzioak egiteko hainbat baliabide erabili:

| Aditzak | Zer egin adierazteko esapideak | Zer ez egin adierazteko esapideak |
|---|---|---|
| Etorkizun forma (ko), intonazio egokia emanez:<br>*Bi aldiz klikatuko duzu irudiaren gainean.*<br>Alegiazko formak:<br>*Aholku hauek kontuan hartuko bazenitu, hobe.*<br>Agintera:<br>Bidali ezazu, egizu…<br>Subjuntiboa, 1. pertsona:<br>Goazen, joan gaitezen, ekin diezaiogun…<br>Ahalera:<br>*Erabil daiteke*; *inprima(tu) dezakegu*; *t(z)eko balio dezake.* | *Hiru badira, hobeto.*<br>*Beharrezkoa da… t(z)ea.*<br>*Komeni da…t(z)ea.*<br>*Ezinbestean, …*<br>*Hobe da… t(z)ea.*<br>*Oso garrantzitsua da… t(z)ea.*<br>*Behar-beharrezkoa da… t(z)ea.*<br>*Funtsezkoa da… t(z)ea.*<br>*Lagungarria da…*<br>*Ez ahaztu… t(z)ea.*<br>*Kontuan hartu…*<br>*Gogoan izan…*<br>*Ezin dira bazter utzi…*<br>Derrigorrean…<br>Nahitaez… | Ez da komenigarria… t(z)ea.<br>Ez dira batere aproposak…<br>Ez ditugu nahastu behar…<br>Desegokiena da… t(z)ea. |

— Ozenki irakurtzean, telefono-zenbakiak banan-banan ematea hobe: «zazpi-hutsbederatzi-lau...».

— Webeko helbideak eta antzekoen URLak erabiltzean, honela irakurtzea gomendatzen da:

https://www.euskaltzaindia.eus: [hatxe-te-te-pe-ese, bi puntu, barra barra, hiru uve bikoitz, puntu, euskaltzaindia, puntu eus]

ISBN: 978-84-7777-732-8

Posta elektronikoko helbideen kasuan, antzera jokatu behar da:
*g.isasi@gmail.com: [ge, puntu, isasi, a bildua, ge mail, puntu com]*
*a_beitia@euskalherria.org: [a, beheko marra, beitia, a bildua, euskalerria, puntu o-erre-ge]*

— Eta, jakina, erabili hitzik gabeko komunikazio-baliabideak. (Ikus «Hitzik gabeko komunikazioa» atala.)

## 2. AHOZKO KOMUNIKAZIOAREN ETA IDATZIZKO KOMUNIKAZIOAREN ARTEKO ALDEAK

Modu eraginkorrean komunikatu nahi badugu, igorlearen eta hartzailearen beharretara egokitu behar dugu komunikazio-ekintza bakoitza. Behar horiek asetzeko baliabideak desberdinak dira ahozko komunikazioan eta idatzizkoan.

Ezin dugu modu berean komunikatu ahozko edo idatzizko testuinguru batean. Bi komunikazio mota oso desberdin dira, nahiz eta hizkuntza-sistema berean oinarritu. Bi komunikazio moten arteko funtsezko aldeak jasoko ditugu:

— Desberdina da igorlearen eta hartzailearen arteko harremana.

Ahozko komunikazioak idatzizko komunikazioak baino baliabide gehiago eskaintzen ditu, *feedback*ari eta harreman hurbilari begira. Posible da hartzaileen behar emozionalak interpretatzea, ahal den neurrian betetzen saiatzeko. Komunikazioaren adierazkortasuna areagotzen duten hainbat elementu zaindu ditzakegu: gorputz-keinuak, ahotsaren tonua eta bolumena, ahoskera, eta abar.

Idatzizko komunikazioan, mugatuak dira *feedback*erako aukerak, baina gero eta ohituagoak gaude sare sozialetan edo web-orrietan parte hartzera.

— Ahozko komunikazioan inprobisazioa ageri da, ez dugu zertan eduki itxi bat transmititu. Bat-batean sortzen zaigun ideia baten inguruan inprobisatzeko aukera dugu; edo, inguruabarren arabera, gure diskurtsoa unean uneko beharretara egokitu dezakegu. Jakina, diskurtso koherente bat lortzeko, komeni da ideiek ordena logiko bati jarraitzea, eta beti da beharrezkoa oinarrizko plangintza bat egitea.

Idatzizko komunikazioan, plangintzak berebiziko garrantzia du. Testu idatziak ibilbide itxia du —hau da, hasiera eta amaiera—, eta aldaketa guztiak behin betiko produktua baino lehen egin behar dira. Edukiaren plangintzak eragin erabakigarria du haren kalitatean, eta, beraz, faktore garrantzitsu guztiak kontuan hartu beharko dira dagokion idazkia amaitu baino lehen.

— Ahozko hizkuntzan idatzizkoan baino hizkuntza-akats gehiago egiten dira. Diskurtso batean, momentuan konpondu behar da akats oro.

Idatzizko hizkuntzak, ordea, gertatutakoa jasotzeko eta ondoren berrikusi eta kontsultatzeko aukera ematen du. Ondorioz, nahi adina aldiz zuzendu dezakegu testu idatzi bat.

— Azalpenean ahozko hizkuntzaren erregistroa egokitu dezakegu, beharrezkoa dela susmatzen badugu; esate baterako, hizkuntza teknikoagoa edo lauagoa erabiliz, hartzaileen beharren arabera.

Idatzizko komunikazioan, berriz, testua idazten amaitu aurretik hartu behar dira hizkuntza-erregistroarekin lotutako erabaki guztiak. Hori horrela, testu bat idazten hasi aurretik, irakurle potentzialak irudikatu behar ditugu, haien beharrei ahalik eta modurik onenean erantzuteko.

— Ahoz iristen zaigun informazioa «entzun» egiten dugu, eta idatzizko informazioa, berriz, «ikusi».

Ondorioz, edukia eraginkortasunez transmititzeko, ahozko komunikazioan garrantzi handia eman behar diegu ahotsarekin eta entzutearekin lotutako elementuei (tonuari, intonazioari eta bolumenari).

Idazkeran hitzak, puntuazio-markak, arau ortografikoak eta hizkuntza-arauak erabiltzen dira, baina baliabideak urriak dira ahozko hizkuntzarekin alderatuta (begiradak, keinuak, ahots-tonua, abiadura eta abar). Idatzizko hizkuntza zehatzagoa denez gero, ez du aukerarik ematen komunikazioaren inguruko ñabardura, jarrera, pertzepzio eta abar guztiak txertatzeko. Alde horretatik, inguruneko faktoreen gabezia horri zehaztasun handiagoz eta azalpen zabalagoekin aurre egin behar zaio, eta arreta bisuala erakartzeko elementuak ere baliatu daitezke —adibidez, diseinuarekin lotutakoak—.

## 3. HITZIK GABEKO KOMUNIKAZIOA

Hitzezko komunikazioaren kontzeptua oso zabala da, eta komunikatzeko erabiltzen diren zeinu ez-linguistiko guztiak hartzen ditu barnean. Hitzik gabeko komunikazioaren bidez, hitzak baliatu gabe transmititzen da mezua. Hitzik gabeko komunikazioan sartzen dira, besteak beste, keinuak, mugimenduak, ikus-kontaktua, ahots-tinbrea, jarrerak eta gorputz-hurbiltasuna.

Badago mendekotasun bat hitzezko sistemaren eta hitzik gabekoaren artean; biak elkarren osagarri dira, eta ezinezkoa dirudi ahoz komunikatzea aldi berean hitzik gabeko zeinurik sortu gabe, izan ere, hitzik ez egiteak ere komunikatu egiten du (isiluneek, alegia).

### 3.1. Hitzik gabeko komunikazioaren ezaugarriak

Ondoren, hitzik gabeko komunikazioaren ezaugarri orokor batzuk erakutsiko ditugu:

- Hitzik gabeko komunikazioak, oro har, interdependentzia-harremana du hitzezko interakzioarekin, eta koherentea izan behar du harekin.
- Hitzik gabeko zeinuek modu aktiboan edo pasiboan komunika dezakete: komunikatzeko erabil ditzakegu eta guk eman gabe komunikatu dezakete.
- Hitzik gabeko mezuak hainbat funtziotakoak dira, eta ezin dira inoiz modu isolatuan interpretatu, testuinguruaren barruan eta komunikazio-egintzan erabilitako gainerako zeinuekin konbinatuta baizik.
- Hitzezko zeinuak bezala, hitzik gabeko komunikazio-zeinuak aldatu egin daitezke egoeren (lanean, kalean) eta pertsonen ezaugarri sozialen (adina, sexua, gizarte-maila) arabera.
- Edozein komunikazio-egoeratan, saihetsezina da hitzik gabeko komunikazioa.

### 3.2. Hitzik gabeko komunikazio motak

Hitzik gabeko komunikazioa hiru mota edo azterketa-arlotan banatu ohi da:

- Kinesikoa.
- Proxemikoa.
- Paralinguistikoa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 3.2.1. Kinesikoa

Gorputz-keinuak eta begiradak biltzen ditu. Kinesiko hitza grekotik dator, eta «zinetika» edo «mugimendua» esan nahi du; beraz, gorputz-mugimenduak aztertzen ditu, hala nola keinuak, aurpegiera, ikus-kontaktua eta jarrera. Oro har, erakundeen barruan, pertsona batekin edo batzuekin komunikatzen gara, eta hautemandako mezu gehienen jatorria ez da hitzez hitz esaten duguna, baizik eta gorputz-keinuek eta -mugimenduek hitzezko diskurtsoa proiektatzen duten modua.

Sistema kinesikoa elementu hauek osatzen dute:

— Keinuak.Keinuetan aurpegiaren, eskuen, beso eta hanken, buruaren eta gorputzaren mugimenduak aztertzen dira. Keinuek gure gogo-aldarteari buruzko informazioa ematen dute, edo zerbaiti edo norbaiti buruzko balorazioa adierazten.
— Begirada. Begien bitartez informazio asko transmititzen dugu. Begirada alderdi garrantzitsua da hitzik gabeko komunikazioan, ahozko informazioa osatzeko aukera ematen baitu, informazioa berretsiz edo edukia zehaztuz. Begirada gure solaskideari entzuten ari garen adierazle bat da: beste pertsonari begiratu gabe, oso zaila da elkarrizketa bat arintasunez ezartzea.

Hiru begirada mota edo maila bereiz daitezke, transmititu nahi dugunaren arabera:

— Lan- edo lanbide-begirada: lan-giroetan gertatzen da. Egoera horietan, gure begirada solaskidearen begien azpitik ez eramaten saiatu behar dugu.
— Begirada soziala: gure begirada solaskidearen begien azpitik jaisten da.
— Begirada intimoa: igorlearen begiek goitik behera zeharkatzen dute solaskidearen gorputza.
— Aurpegiera. Aurpegiaren bidez, eta, zehazkiago, aurpegiarekin egiten ditugun keinuen bidez, informazio asko transmititzen da —batez ere begien eta ahoaren bitartez—, igorlearen sentimenduak edo jarrerak adierazten baitituzte.
— Jarrera. Zutik, oinez, eserita edo ohean gaudenean, gorputzari eusteko dugun modua da jarrera. Hitzezko komunikazioan laguntzen du, keinuek egin dezaketen bezala. Pertsonen egoera emozionala islatzen du, batez ere tentsioan edo erlaxatuta dauden adierazten baitu. Antsietatea, adibidez, baliteke aurpegian edo ahotsean ez detektatzea, baina bai jarreran, pertsona horrek jarrera zurruna izango baitu ziurrenik. Arreta berezia merezi du hanketako jarreren analisiak eta gorputzaren edo eskuen mugimenduen bidezko adierazpenak.

### 3.2.2. Proxemikoa

Proxemika (edo hurbiltasun espaziala) pertsonek ahoz komunikatzean duten espazioa eta distantzia aztertzen duen diziplina da. Distantzia hori hainbat faktoreren mende dago, hala nola igorlearen eta hartzailearen arteko intimitate-maila, topaketaren arrazoia (lan-arrazoien ondoriozko harreman batean, distantzia handiagoa izango da lagunarteko bilera batean baino), nortasuna edo kultura.

E. T. Hall antropologo estatubatuarrak pertsonen arteko lau distantzia mota definitu zituen:

— Distantzia intimoa (14 eta 45 zentimetro artekoa). Pertsona bakoitzak elkarrizketa intimo baterako gordetzen duen distantzia da. Salbuespenen batekin, espazio hori senide edo lagun minentzat gordetzen da. Hurbiltasun hori gerta dadin, pertsonek konfiantza handia izan behar dute, eta kasu batzuetan emozionalki lotuta egon behar dute, komunikazioa, begiradarekin ez ezik ukimenaren eta soinuaren bidez ere gauzatuko baita.

— Distantzia pertsonala (45-120 cm). Pertsona ezagunekin mantentzen dena da; hau da, topaketa pertsonaletan, baina ez intimoetan. Bulegoan, bileretan, jaietan, elkarrizketa pertsonaletan edo lan-elkarrizketetan gertatzen da.
— Distantzia soziala (120 cm-tik 360 cm-ra). Elkarrizketa formaletarako, topaketa inpertsonaletarako edo ezezagunekin elkartzeko erabiltzen da; ohikoa da inolako harremanik ez duten edo ondo ezagutzen ez diren pertsonen artean.
— Distantzia publikoa (360 cm baino gehiago). Pertsona talde bati zuzentzeko distantziarik egokiena da. Horregatik erabiltzen da hitzaldietan eta bileretan, prestigioa eta autoritatea ematen baitu.

#### 3.2.3. Paralinguistika

Hizkuntzaren alderdi ez-semantikoak aztertzen ditu, hala nola erabilitako tonuak, hitz egiteko erritmoa, ahotsaren bolumena, isiluneak eta tinbreak (zorrotza, larria, eta abar).

Ahotsaren ezaugarri nagusiak, mezuaren asmoa markatzen laguntzen dutenak, honako hauek dira:

— Tonua. Erabiltzen dugun sentimendua eta adierazpena lotzen dituen faktore bat da; hau da, sentitzen duguna eta hitzez esaten duguna.
— Erritmoa. Pertsona baten hitzezko jarioa edo abiadura da, edo, bestela esanda, minutuko hitz kopurua. Gure mezua ulergarria izan dadin, minutuko 100 eta 150 hitz arteko erritmoa erabili behar dugu.
— Bolumena. Hitz egiteko baliatzen dugun intentsitatearekin lotzen da. Komunikazio-prozesu bat azpimarratzeko, erregulatzeko eta aldatzeko erabiltzen dugu.
— Tinbrea edo testura. Pertsona bat berehala bereizteko aukera ematen digun erregistroa da.
— Isiluneak. Hitzezko komunikazioan egindako etenaldiak dira. Batzuetan gauzak ez esatea beharrezkoa da beste batzuk adierazi ahal izateko. Horregatik esaten da soinurik ezak ere komunikatu egiten duela. Bereizi egin behar ditugu etenaldiak (0 eta 1 segundo arteko ahozko komunikazioan egiten ditugun geldialdiak) eta isiluneak, edo segundo batean baino gehiagoan hitzik ez izatea.

### 3.3. Hitzik gabeko komunikazioaren funtzioak

Komunikazio-truke batean, bi komunikazio-sistemek esku hartzen dute, eta elkarren arteko elkarrekikotasun-, txandakatze- edo gainjartze-erlazioak ezartzen dira. Horien emaitza dira hitzik gabeko sistemek hitzezko sistemarekin alderatuta izan ditzaketen funtzio batzuk. Hitzik gabeko zeinu guztiek honako funtzio hauetako bat edo gehiago bete ditzakete:

— Ahozko mezu bat ordeztea. Hitzik gabeko ekintzek hitzezkoak ordezkatzen dituzte, keinu bat egin eta ezer esaten ez dugunean. Adibidez, norbaitek zerbait non dagoen galdetzen digunean eta hatzaz seinalatzen dugunean hitzik esan gabe.
— Hitzezko enuntziatu baten edukia edo zentzua errepikatzea, berrestea edo indartzea.

Errepikapena erabiltzen dugu, adibidez, norbaiti eskuinera jotzeko adierazten diogunean eta instrukzioarekin batera eskuarekin keinu bat egiten dugunean.

Bestalde, enuntziatu batekin batera doazen keinuek haren zentzua berresten dute: bekokia zimurtzeak edo irribarre handi batek atsegina edo desatsegina erakusten dute egoera jakin baten aurrean.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Ahozko mezua indartzen dugu, adibidez, «Buruko minez nago» mezuarekin batera eskuarekin keinu bat egiten dugunean, aurpegian mina adierazten dugunean eta intonazio egokia erabiltzen dugunean.

— Ahozko komunikazioarekin kontraesanean aritzea. Hitzik gabeko seinaleek mezuarekin bat etorri behar dute, mezua zehatz uler dadin. Horregatik, hitzik gabeko mezu batek hitzezko mezu baten aurka egin dezake. Adibidez, jendaurrean hitz egin behar duen pertsona batek urduritasun itxura erakusten duenean eta «Ez nago urduri» mezuaren atzean ezkutatzen duenean.
— Hitzezko enuntziatu baten edukia edo zentzua baztertzea. Hitzezko mezuari sinesgarritasuna edo garrantzia kendu nahi diogunean agertzen da. Adibidez, urduritasun-egoera batean, tentsioa gutxitu dezakegu enuntziatu bat transmititzean irribarre bat erabiltzen badugu.
— Hitzezko mezuaren benetako zentzua kamuflatzea. Mezu baten intonazioaren edo transmisio-abiaduraren bidez, nabarmen gera daiteke esaten ari denarekin ados gauden edo guztiz kontrakoa den. Adibidez, «Esan dizut ez nagoela haserre» esaldia intonazio jakin batekin ahoskatzean.
— Interakzioa erregulatzea. Hitzik gabeko mezuek ahozko mezua erregulatzen dute elkarrizketa batean keinuez baliatzen garenean. Ohikoa da hitzezko komunikazio-prozesu batean etenaldiak egitea, buruarekin baietz egitea, ahotsaren tonalitatea aldatzea edo keinuak adieraztea, parte-hartzaileen arteko interakzioa babestuz.
— Hitzezko gabeziak zuzentzea, une bateko hitzezko gabeziek edo hizkuntza-sistemari dagozkion elementuak ez ezagutzeak sortutako solas- edo diskurtso-hutsuneak saihesteko. Adibidez, *Mmm*, *Eee* eta halako zeinu paralinguistikoek zalantzak edo hausnartzeko denbora beharrak eragindako hutsuneak betetzen dituzte.

### 3.4. Hitzik gabeko komunikazioa behar bezala erabiltzeko gomendioak

Hitzik gabeko hizkuntzak fidagarritasunez eta pentsatu gabe adierazten du komunikatzailearen egoera emozionala. Horregatik, administrazioan, herritarrekin harreman zuzena duten langileek hitzik gabeko komunikazioaren gakoak ezagutu behar dituzte, nahi ez diren mezuak edo mezu desegokiak ez helarazteko eta solaskideak igortzen dizkigunak ulertzeko.

— Begiradak zintzoa eta zuzena izan behar du, ez iheskorra, ez desafiatzailea. Saihestu behar da begirada desbideratzea, interes faltatzat jo daiteke eta.
— Hitzik gabeko komunikazioko mezu negatiboak deiturikoak saihestu behar dira, hala nola eztarria garbitzea, distrakzioak, asperdura keinuak, aharrausiak, hatz-kolpeak, arnasestuak eta abar.
— Aurpegiko keinuak eta gorputz-jarrerak mezu-iturri dira, eta ez dira oharkabean pasatzen solaskidearentzat. Eskuak poltsikoetan edo mahai azpian edukitzea informazioa ezkutatzeko nahitzat har daitezke; eserlekuaren ertzean esertzea, ezinegona edo presak; gehiegi lasaitzea, interesik eza, eta abar.
— Pertsona irribarrez edo baiezko keinuz entzuteak enpatia eta ulermena transmititzen ditu, eta komunikazio-bidea irekitzen du.
— Ahots-tonuak aldarteak eta sentimenduak ere adierazten ditu: ahots baxuegiak edo, bestalde, suminduak zaildu egiten duten komunikazioa.

## 4. AURREZ AURREKO ARRETA

Aurrez aurreko arretak esan nahi du herritarra eta administrazioa berehala komunikatzen direla. Bi aldeek ahozko mezuak trukatzen dituzte etengabe eta, gainera, hitzik gabeko hizkuntza erabiltzen dute. Prozesu horretan, eragina izan dezake bai esaten denak, bai eta esaten ez denak ere. Horregatik, funtsezkoa da arreta-prozesua ahalik eta modurik egoki eta eraginkorrenean garatzea.

### 4.1. Aurrez aurreko arretaren faseak

Herritarrei arreta emateko prozesuan lau fase bereiz ditzakegu:

1. **Hasierako kontaktua edo harrera**. Erabiltzailea gure lantokira iristean eta harremanari ekitean gertatzen da. Herritarrek lehen inpresio bat hartzen dute administrazioarekin duten tratuan, eta positiboa edo negatiboa izan daiteke hainbat faktoreren arabera: hurbiltasuna, pertsonalizazioa, konfiantza- eta segurtasun-sentsazioa, arintasuna, koherentzia, enpatia, eta abar. Beraz, hasiera-hasieratik sentsazio positiboak sortzen saiatu behar dugu, lehen inpresioa funtsezkoa baita komunikazioa mamitzeko. Horregatik da hain garrantzitsua abegitsu jokatzea.

Jendea hartzeko moduan egotea da lehentasuna eta erabiltzaileak inoiz eteten ez duen inpresioa eskaintzea. Saihestu egin behar da beste zeregin garrantzitsuago bat izatearen sentsazioa ematea.

Egokia denean, ona da izenarekin identifikatzea, harremana pertsonalizatzeko, konfiantza sortzeko eta loturak ezartzeko.

Erabiltzaile desorientatuak, zalantzatiak edo zain daudenak ikusten ditugunean, laguntza eman behar dugu, interesa agertu: «Lagundu zaitzaket zerbaitetan?», «Artatu zaituzte?», «Topatu duzu bilatzen duzuna?».

Pertzepzio egokia izateko, garrantzitsua da honako alderdi hauek kontuan hartzea:

— Itxura egokia: administrazioko ordezkari gisa, norberaren garbitasuna eta janzkera zaindu behar dira.
— Lanpostua ordena ezin hobean: bulegoetako ordenak eta garbitasunak eragin handia dute herritarren pertzepzioan, bai onerako (eragin positiboa), bai eta txarrerako ere (eragin negatiboa): Horregatik, komeni da ordenatuta egotea, itxura atsegina izatea eta laguntza bilatzera gonbidatzen duena.
— Irisgarritasuna: zerbitzura erraz iritsi ahal izango da (geografikoki, behar guztietara egokitua, ordutegia, etab.). Era berean, jendea artatzen duten langileek fisikoki eta bisualki eskuragarri egon behar dute, hurbilketa errazteko. Ez da komeni «ezkutuan» egotea, bizkarrez edo alboz, eta abar, baizik eta gure erabiltzaileekin ikus-kontaktua izan behar da: haiei begiratu eta ikus gaitzatela.

2. **Beharra identifikatzea**. Erantzun egoki bat eman ahal izateko, zehatz-mehatz jakin behar dugu zer eskatzen diguten. Behar hainbat galdera egingo ditugu arazoak zertan datzan ulertzeko. Elkar ulertzen dugula bermatzeko, ulertu dugunaren laburpen txiki bat egingo dugu, eta baieztapena eskatuko dugu, beharrak ongi identifikatu ditugula jakiteko.

Komeni da elkarrizketa abiaraztea erabiltzaileak ezer esaten ez badu, eta hitz egitera animatzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

3. **Beharra kudeatzea**. Zer behar den dakigunean, irtenbide bat bilatuko dugu. Hiru kudeaketa-maila har ditzakegu kontuan: orientazioa, izapidetzea eta deribatzea.

a) Orientazioa. Herritarrak arreta-gune batera jo badu, eta eskaria ezin badute bertan konpondu, informazio erraza emango diogu, bere arazoa nork eta non konpon dezakeen jakinarazteko. Inoiz ez dugu erantzun behar «Ez dakit», «Ezin da ezer egin», edo «Sentitzen dut, baina ezin dizut lagundu» eta halakoekin.
b) Izapidetzea. Arazoa ebatziko dugu zuzenean, eta kontuan hartuko ditugu honako hauek:
   — Ongi pentsatu behar da erantzun bat eman aurretik, eskatutakoari hobekien egokitzen zaion irtenbidea eskaintzeko.
   — Pertsonalizatu: aurrean daukagun pertsonaren araberako irtenbidea eskainiko dugu.
   — Irtenbidea eta zergatiak azalduko ditugu: jarraitu beharreko pausoak azpimarratuko ditugu, argi utziko dugu dena, eta mezua ulertu dutela egiaztatuko dugu.
c) Deribatzea. Herritarrak arreta-gune batera jo badu, eta bertan ezin badute eskaria berehala konpondu, beste unitate batera bideratuko dute. Aukera posible guztiak azalduko dizkiote, eta informazioa emango diote prozesu osoaren, esku hartuko duten unitateen eta bere eskaria tramitatzeko beharko den gutxi gorabeherako denboraren gainean. Nahitaezkoa da arazoa konpontzeko konpromisoa eta inplikazioa erakustea.

Beste lankide batek artatu behar duen pertsonaren batekin gaudenean, lagundu egin behar diogu eta pertsonalki aurkeztu. Gainera, zer gai konpondu behar den azalduko diogu. Besterik gabe beste langile batengana bidaliz gero, azalpenak berriro eman behar dira, eta erabiltzaileari eta gure lankideari denbora galaraziko genieke. Fisikoki laguntzea ezinezkoa bada, gutxienez aurrekariak jakinaraziko dizkiogu lankideari telefonoz.

Fase horretan, kritikoak izango dira alderdi komunikatibo hauek:

— Bidezko tratua: gainerakoek jasotzen duten tratu bera jasotzea espero du jendeak.
— Profesionaltasuna eta gaitasuna: herritarren eskariei emango diegun erantzuna gaiaren inguruko jakintzan oinarrituko da, bai eta administrazio-eginkizunetan eta jendearentzako arretako eginkizunetan daukagun esperientzian ere.
— Konfiantza eta segurtasuna.
— Efizientzia eta arintasuna arretan.

4. **Amaiera**. Arreta amaitutakoan, ez da erantzun gabeko alderdirik geldituko. Agurtzean, garbi geldituko da zer erabaki den, zer gelditzen den egiteko, zer egin behar duen herritarrak hurrengoan, nora jo behar duen, norekin jar daitekeen harremanetan, eta abar.

## 4.2. Jarrerak eta trebetasunak

Oro har, kontuan hartu behar dira jendaurreko langileen eta erabiltzaileen arteko elkarreraginean eragin positiboa edo negatiboa izan dezaketen oinarrizko aldagai hauek:

### 4.2.1. Hitzik gabeko komunikazioa

— Begirada zuzena. Gure solaskidearen begietara begiratu behar dugu, interesa eta arreta adierazteko. Ikus-kontaktuak adierazten du komunikazio-kanala irekita dagoela, haren presentziaz jabetzen garela eta hari arreta emateko prest gaudela.

— Aurpegiera eta keinuak. Kontrolatu egin behar dugu herritarrak sor diezagukeen sentsazioa (positiboa edo negatiboa). Lasaitasuna, konfiantza, segurtasuna eta interesa transmititu behar ditugu aurpegiko keinuekin eta eskuetako eta gorputzeko keinu eta jarrerekin. Herritarrak erraz hautematen ditu besoak edo eskuak etengabe mugitzen ari garen (egonezina edo urduritasuna helaraziz) bai eta disgustua adierazten duten keinuak ere, askotan oharkabean, gainera.
— Gorputz-jarrera eta -hurbiltasuna. Jarrera egokia eduki behar dugu; gorputza ere komunikabide garrantzitsua da, eta informazio asko adierazten du inkontzienteki, jarrerei dagokienez batez ere. Gure arreta-maila eta prestasuna adierazten ditu. Jarrerak adierazi behar du arreta jartzen eta entzuten ari garela. Ez gara aulkian etzanda egongo, ez eta mahaiaren gainean ere. Era berean, saihestu egin behar da besoak gurutzatzea, horrek erabiltzailearen aurrean interesik eza esan nahi baitu.
— Ahotsaren tonua eta bolumena. Abiadura eta ahots-tonu egokia erabiliko dira, etenaldiak egingo dira eta ahotsa modulatuko da alderdi garrantzitsuenak nabarmentzeko.

  Bi pertsonen arteko elkarrizketa-tonuak egokia izan behar du, komunikazioa ziurtatzeko eta herritarrak adierazten duguna entzuteko. Bestalde, ez du altuegia izan behar, elkarrizketa diskretua izan dadin. Herritarrak desadostasuna adierazteko ahotsa altxatzen duenean ere, elkarrizketa zuzen eta lasaiaren tonu berari eutsi behar diogu.
— Atzeraelikadura. Herritarra enplegatu publikoari zuzentzen zaionean, adierazi behar dugu entzuten diogula eta ulertzen dugula; horretarako, gure gorputz-hizkuntza, baiezko keinuak, onespen- eta jarraipen-soinuak eta halakoak baliatuko ditugu.

#### 4.2.2. Hitzezko komunikazioa

— Hizkuntza egokia. Herritarrek ez diote lanbide-profil jakin bati erantzuten, eta, beraz, solaskidearekin hizkera egokia erabili beharko dugu beti. Kontua da herritarrak arretaren amaieran ondo ulertzea eta argi geratzea planteatu dituen gaiak. Nolanahi ere, ahal den neurrian, administrazio-jargoia alde batera utzi behar da: gure hizkuntzak hurbila eta zuzena izan behar du, lagunartean edo formaltasun gehiegian erori gabe.

  Arreta ematen diogun bitartean jardueraren bat egin behar badugu (datu-base bat kontsultatu, telefono-dei bat egin, inprimaki baten bila joan, eta abar), azaldu egingo dugu. Bestela, nahasmen-sentsazioa sor dezakegu erabiltzailearengan.
— Hizkera positiboa. Herritarrak, inkontzienteki, gaizki hartuko ditu esamolde batzuk, eta litekeena da arriskuan ipintzea komunikazio ona. Talde honetan sartzen dira akusaziotzat edo mehatxu estalitzat har daitezkeen hainbat esamolde («Ez dituzu jarraibideak jarraitu», «Ez eskatu...»), edo exijentziatzat ere bai («Bihar ekarri agiri hau...). Beraz, ez dugu horrelakorik erabiliko.
— Etorria eta argitasuna. Ematen diren erantzunetan edo azalpenetan segurtasun-sentsazioa adierazi behar dugu.
— Koherentzia. Koherentzia izan behar da hitzezko hizkuntzaren eta hitzik gabekoaren artean.
— Enpatia. «Ulertzen dut», «Bai», «Ikusten dut» eta antzeko baiespen- eta ulermen-adierazpenak erabili herritarrei emandako azalpenean. Era berean, herritarrak ideia bat helarazten duenean, berriro helduko diogu, zati batean errepikatuz, honako formula hauen arabera: «Zuk esan nahi didazuna zera da...». Zentzu berean, ulermena adierazten duten formulek ere erreferentzia egin diezaiekete herritarrak hitzez zein hitzik gabe adierazitako sentimenduei. Adibidez, «Ulertzen dut zure haserrea», «Ikusten dut oso atsekabetuta zaudela gure jardunarekin» eta abar. Gure erantzuna herritarren gogo-aldartea aitortuz hasteak eragin baltsamikoa izaten du, eta erabiltzaileak objektibotasun handiagoz azter dezake jarraian jasotzen duen erantzuna.

ISBN: 978-84-7777-732-8

— Ez eten. Hitz egin baino lehen, ziurtatu behar dugu herritarrak amaitu duela hitz egiten, nahiz eta behin eta berriz errepikatzen aritu, edo ondoren zer esan behar duen jakin edo igarri. Hizketaldi oso luzeen aurrean, komeni da gure azalpenari hasiera ematea, planteatutako gai nagusiak laburbilduta, eta horiei erantzutea, ideia nagusiaren elementu osagarriak alde batera utzita.
— Tratua. Zuka hitz egin beti edozein erabiltzaileri, edozein dela ere haien kategoria, adina, baldintza eta abar. Oro har, ez da komeni hika aritzea.

#### 4.2.3. Entzute aktiboa eta asertibotasuna

— Entzute aktiboa eta kontzentrazioa. Interesa erakutsiko dugu arazoa azaltzen diguten bitartean, eta ez dugu solaskidea etengo. Zer esaten duen jakin behar da, ez esaten ari dela iruditzen zaiguna. Herritarrarengan jarriko dugu gure arreta, eta ez ilaran, ordularian, ordenagailuan edo lankidearengan. Beharrezkoa bada, azalpenak eskatuko ditugu, eta mezuaren oinarrizko edukia errepikatuko dugu herritarraren beharrak ongi ulertu ditugula egiaztatzeko.

  Entzuten jakiteko, beharrezkoa da:

  - Burua zabalik izatea.
  - Ez pentsatzea «badakit zer esango duen».
  - Lasaitzen saiatzea.
  - Jarrera positiboa izaten saiatzea.
  - Adeitsua izatea eta hori erakustea.
  - Arazoak identifikatzen jakitea. Kasu bakoitzean agertzen diren zailtasunekin adi egotea.
  - Behar den informazioa adieraztea, eta ez ematea erabiltzaileak eskatu ez duen eta nahasmena eragin dezakeen informaziorik.

— Asertibotasuna. Honela defini daiteke: pertsonek pentsatzen, desiratzen edo irizten dutena zuzenean adierazteko duten trebetasuna, besteen iritziak alde batera utzi gabe. Teknika horrek gai egiten gaitu garen bezala agertzeko, beste pertsonarengan jarrera oldarkorrak, arbuiatzekoak edo ihes egitekoak eragin gabe, eta, gainera, barnean borroka- edo etsaitasun-sentimendurik gorde gabe. Jasotako kritikak onartzen eta bideratzen ere laguntzen digu, ekarpen positibo gisa eta hobekuntza profesionalerako elementu gisa.

## 5. TELEFONO BIDEZKO KOMUNIKAZIOAK

Telefono bidezko komunikazioa da administrazioaren esparruan izaten den komunikaziomodu garrantzitsuenetako bat. Gaur egun, komunikatzeko beste modu batzuk erabiltzen badira ere (posta elektronikoa, adibidez), telefonoa da barne- eta kanpo-komunikaziorako biderik ohikoenetako bat.

Telefono bidezko komunikazioa, ahozkoa bezalaxe, berehalakoa da. Hitzaren bidez bakarrik egiten da; beraz, mezua ez ezik, mezua komunikatzeko modua eta, batez ere, ahotstonua ere funtsezkoak dira.

Telefono bidezko arretak aurrez aurreko arretatik bereizten duten ezaugarri jakin batzuk ditu. Hori horrela, azken horretan ez bezala, non hainbat kanal erabiltzen baitira (ahozkoa eta hitzik gabekoa), telefono bidezko komunikazioan kanal bakarra erabiltzen dugu: ahotsa.

### 5.1. Telefono bidezko komunikazioa hobetzeko teknikak

Telefono bidezko komunikazioa gauzatzeko, teknika espezifiko batzuk aplikatu behar dira, komunikazioa eraginkorra izan dadin eta gaizki-ulertuak eta distortsioak murrizteko. Hona hemen trebetasun aipagarrienetako batzuk, komunikazio eraginkorragoa lortzeko lagungarri:

— Telefonoa eskura edukitzea eta erabiltzean jarrera erosoa hartzea.
— Deiari behar bezala erantzuteko behar diren dokumentuak eta materiala hurbil eta agerian jartzea.
— Ahal den neurrian, kontzentrazioa oztopatzen duten edo artatutako deia oztopatu dezaketen giro zaratatsuak saihestea.
— Deiei ahalik eta lasterren erantzutea: gomendagarriena da hirugarren tonua baino lehen izatea.
— Solaskidea luzaroan zain ez edukitzea: gehienez, 30 segundo.
— Elkarrizketan zentratzea: egiten ari dena uztea eta deian kontzentratzea. Era berean, kontu handiz ibili behar dugu besteak entzutea nahi ez dugun hitzekin, entzungailua estaltzea agian ez baita nahikoa izango.
— Gizalegez eta adeitasunez erantzutea: gizalegezko arauak ez ahaztea eta gure solaskideari beti zuka egitea.
— Ahotsarekin lotutako alderdiei arreta eskaintzea —tonua, bolumena eta abiadura—, hartzaileak arreta osoa ahotsean jartzen baitu:

  • Tonua: elkarrizketaren baldintzetara egokitu behar dugu, aurrez aurreko arretan baino abiadura txikiagoan eta ondo ahoskatuz. Halaber, elkarrizketaren tonuak adeitasuna eta sinpatia islatu behar ditu: telefono bidezko irribarrea deitzen zaio. Bestalde, garrantzitsua da segurtasunez hitz egitea eta konfiantza transmititzea, bai eta gaiari buruzko ezagutza erakustea ere, solaskidea seguru senti dadin.
  • Bolumena: ez da ez altuegi hitz egin behar (nagusikeria edo oldarkortasuna transmititu dezake), ez eta baxuegi ere (segurtasunik eza edo lotsa transmititu dezake).
  • Abiadura: ez azkarregi (ez litzateke mezua ulertuko, eta arreta orokorra dela edo interes gutxi dugula pentsaraz dezake), ez eta mantsoegi ere (segurtasun-eza esan nahi du, eta aspertu egin daiteke hartzailea, edo urduri jar daiteke). Garrantzitsua den zerbait esan aurretik, etenaldi bat egiten badugu, arreta handiagoa jarriko dute elkarrizketan.

— Entzute aktiboa praktikatzea: arretaz entzungo dugu galdera, etenik gabe. Gure solaskideari arretaz entzuten diogula ulertarazteko, «Bai», «Noski», «Ulertzen dut» eta antzeko esamoldeak tartekatzea gomendatzen da.

  Solaskidea uzkur badago, eragozpenak jartzen baditu edo protesta-zantzuak adierazten baditu ere, garrantzitsua da dinamika berean ez sartzea, bai eta gure solaskidearen jarrerak baldintzatu gabe modu irekian entzutea ere.
— Hizkuntza egokia erabiltzea: hitzak aukeratu behar ditugu, eta hizkuntza arrunteko eta ulerterrazak diren hitzak erabili. Ondorioz, hizkera egokia erabiliko dugu, ez oso teknikoa eta ez lagunartekoa. Era berean, «Bale» eta «e» eta halako makulu-hitzak saihestu behar ditugu, eta saihestekoa da, halaber, esaldiak laburtu, edo beti monosilaboekin erantzutea.

  Era berean, gure hitzekin positiboak izan behar dugu, eta ematen ditugun informazioetan zehatzak izaten saiatu.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 5.2. *Telefono bidezko arretaren faseak*

Telefono bidezko arretan, honako lau fase hauek bereiz ditzakegu:

1. **Aurkezpena**. Hasierako kontaktua funtsezkoa da, eta gainerako telefono-elkarrizketa marka dezake. Telefonoa hartu bezain laster, administrazio-antolamendua edo -unitatea identifikatu behar dugu, ondoren nor garen adierazi eta, jarraian, adeitasunez agurtu eta gure laguntza eskaini.

2. **Mezua entzutea eta beharra identifikatzea**. Ondoren, elkarrizketaren txanda izango da. Hartan ari garen bitartean, solaskidea mentalki ebaluatu behar dugu, gure hiztegia bere mailara egokitzeko; izan ere, termino teknikoegiak erabiltzen baditugu, baliteke ez ulertzea. Horretarako, «Telefono bidezko komunikazioa hobetzeko teknikak» atalean deskribatutakoez gain, solaserako estrategia hauek erabiliko ditugu:

— Baieztapena. Galderaren laburpen motz bat egingo dugu, arazoa ulertu dugula baieztatzeko. Era berean, galdera geure hitzekin birformulatu dezakegu:

> «Bai, ulertzen dizut». «Horixe da».
> «Gaizki ulertu ez badut, behar duzuna...».
> «Ulertzen dut, zuk esan nahi duzu...».

— Arakatzea. Zalantzarik izanez gero edo mezua behar bezain argi geratu ez bada, arazoa ondo ulertu arte galdetu ahal izango dugu:

> «Zehatzago esango zenuke...?».
> «Axola ez badizu, azalduko zenidake sakonago?».

3. **Erantzuna**. Eskatzen diguten informazioa ahalik eta argien transmitituz gauzatu behar dugu elkarrizketa. Erantzuna hiru motatakoa izan daiteke:

— Berehalakoa: erantzuna zehatz-mehatz transmitituko da, hizkera zuzen eta argian eta hartzailearen ezaugarrietara egokituta.
— Izena hartzea eta ondoren deitzea: izapideren bat edo barne-kontsultaren bat egin behar bada ebazpena emateko, gogoan hartuko dugu eta beranduago deituko diogu herritarrari.
— Deribatzea: ezin badiogu erantzun egoki bat eman, erantzuna eman diezaiokeen unitatearekin harremanetan jartzeko bidea egingo dugu. Ahal bada, deia bideratuko diogu solaskide berriari.

4. **Agurra eta amaiera**. Elkarrizketaren une erabakigarria da; izan ere, telefonoa eseki aurretik, kontsulta ebatzi edo bideratu dela ziurtatu behar dugu.

Ahal den guztietan, gure solaskidea bere izenez agurtuko dugu, adeitasunez; zerbitzua erabili izana eskertuko diogu eta behar duen guztietan gurekin berriro harremanetan jartzeko gonbita egingo diogu.

### 5.3. Deien abisuak eta transferentziak

Deia beste telefono-terminal batera transferituko da honako kasu hauetan:

— Une horretan ez dauden beste pertsona batzuentzako deiei erantzuten diegunean. Une horretan, ez dugu azalduko zergatik ez dagoen edo zenbat denbora daraman kanpoan, eta deitu duenari galdetuko diogu ea lagun diezaiokegun. Ezin badiogu lagundu, galdetuko diogu ea itxaron nahi duen, pertsona hori topatu arte.

  Ezin bada horrelakorik egin, ohar batean idatziko dugu deitu egin duela eta zergatik, eta dagokion pertsonari helaraziko diogu oharra. Prozesu horretan, egokia da honelako esaldiren bat erabiltzea: «Orain ez dago hemen».

— Solaskideak guk eman ezin diogun informazioa eskatzen duenean.

  Solaskidea zain jarri aurretik, komeni da esatea informazio bat bilatu behar dugula haren beharrak asetzeko, edo beste pertsona batekin ipini behar dugula harremanetan. Halaber, galdetuko diogu ea itxaroteko prest dagoen, ea nahiago duen informazioa eskuratu ondoren deitzea, edo, zuhurtziazko denbora igaro ondoren, berriro deitzeko aukera eskainiko diogu.

— Solaskideak beste pertsona batekin hitz egiteko interesa adierazten duenean.

  Lehenik eta behin, gure solaskideari esango diogu ea posible den eskatu duen pertsonarekin komunikatzea, eta, ondoren, identifikatzeko eskatuko diogu. Identifikatzeko, mota honetako formulak erabiliko dira:

  «Esango al zenidake, mesedez, norekin ari naizen?».
  «Esango didazu zure izena, mesedez?».

Jarraian, deia transferituko zaiola adieraziko diogu, hitz egiteko eskatu duen pertsonarekin hitz egiteko.

Prozesu horretan, egoera hauek ager litezke:

a) Deia eskatutako pertsonarengana bideratzen da: besteri deiak pasatzean, azaldu beharko da nork deitzen duen eta zertarako. Hala, solaskideak edozein datu errepikatu behar izatea saihestuko dugu.
b) Ezin da deia transferitu arrazoi hauengatik:
   — Deiaren hartzailea lanpetuta dago: dena delakoagatik pertsona horrekin hitz egiteko aukera atzeratzen bada, horren berri emango diogu eta itxaron nahi duen galdetuko diogu. Geroago deitzeko ere eska diezaiokegu, edo hartzailea prest dagoenean deitzeko aukera ere eman diezaiokegu. Adieraziko diogu ulertzen dugula haren etsipena, laguntza proposatuko diogu eta haren mezua jasoko dugu idatziz.
   — Hartzailea ez dagoenean: komeni da esamolde hau erabiltzea: «Sentitzen dut, baina une honetan ezin da ipini. Lagundu zaitzaket zerbaitetan?».

Haren mezua dagokion inprimakian idatziko dugu. Beste norbaitentzako mezuak jasotzean, garrantzitsua da horretarako gaitutako inprimakiak baliatzea. Oro har, informazio hau idatziko da, ez badago edo telefonoan ezin bada jarri:

— Deiaren data eta ordua.
— Komunikatzailearen izena, kargua eta enpresa/erakundea.
— Harremanetarako modua: telefonoa, posta elektronikoa...
— Mezuaren laburpena.

# 4

# ADMINISTRAZIO-PROZEDURA

ISBN: 978-84-7777-732-8

21. GAIA. Administrazio-zuzenbidearen iturriak: legea eta erregelamendua. Arauen arteko hierarkia. Administrazio publikoaren legezkotasun-printzipioa

22. GAIA. Administrazio-antolaketa

23. GAIA. Administrazio-egintza

24. GAIA. Administrazio-prozedura: Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea (urriaren 1eko 39/2015) eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea (urriaren 1eko 40/2015). Printzipio orokorrak. Interesdunak. Abstenitzea eta errekusatzea

25. GAIA. Administrazio-prozeduraren faseak: hasiera, antolamendua, instrukzioa eta amaiera

26. GAIA. Egintzak berrikustea: administrazio-errekurtsoak, ofizioz berrikustea eta errebokatzea

27. GAIA. Administrazio publikoen eta administrazio publikoetako agintari eta langileen erantzukizuna: erantzukizun motak, administrazio publikoaren ondare-erantzukizunaren kontzeptua eta printzipio orokorrak

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 21. gaia

- ✓ Administrazio-zuzenbidearen iturriak: legea eta erregelamendua.
- ✓ Arauen arteko hierarkia.
- ✓ Administrazio publikoaren legezkotasun-printzipioa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 21. gaiaren aurkibidea

1. **Legea**

- 1.1. Legearen kontzeptua
- 1.2. Lege-erreserba
- 1.3. Estatuaren legeak eta autonomia-erkidegoen legeak
- 1.4. Lege arruntak eta lege organikoak
- 1.5. Lege-mailako beste arau batzuk
  - 1.5.1. Legegintza-dekretuak
  - 1.5.2. Lege-dekretuak
  - 1.5.3. Autonomia-erkidegoen legegintza-dekretuak eta lege-dekretuak

2. **Erregelamendua**

- 2.1. Kontzeptua eta motak
- 2.2. Erregelamenduen ezaugarri orokorrak
  - 2.2.1. Erregelamenduak emateko eskumena
  - 2.2.2. Erregelamenduen gaia
  - 2.2.3. Erregelamenduak egiteko prozedura
- 2.3. Erregelamendugintza gidatzen duten printzipioak

3. **Arauen arteko hierarkia**

- 3.1. Arauen arteko hierarkiaren printzipioaren eduki materiala
- 3.2. Jardun-eremua
- 3.3. Arauen arteko hierarkia Espainiako ordenamenduan

4. **Administrazio publikoaren legezkotasun-printzipioa**

- 4.1. Legezkotasun-printzipioa Espainiako Konstituzioan
- 4.2. Lege-mailako arauekiko lotura
- 4.3. Erregelamendu-arauekiko lotura

# 1. LEGEA

## 1.1. Legearen kontzeptua

Legea da, Espainiako Konstituzioarekin (EK) batera, ordenamenduaren barnean zuzeneko legitimitate demokratikoa duen arau bakarra, herriaren ordezkaritzaren, hau da, Gorte Nagusien, jarduera arauemailearen emaitza baita, eta, hortaz, *herriaren borondatearen adierazpena* da. Estatuko gainerako erakundeak eta organoak, herriak hautatzen ez dituenak, Konstituzioaren eta legearen bitartez legitimatzen dira.

Legea Konstituzioaren mendeko kategoria arauemaile hurrena da. Konstituzioaren eduki materialak *mugatu egiten du legegilearen jarduera*, eta legegileak ezin du eduki horren aurka joan. Horrek ez du esan nahi legegilearen jarduera konstituzio-manuak garatzera mugatu behar denik. Konstituzioak, legeak garatu beharreko mandatu politiko zehatzak bildu baino gehiago, esparru bat ezartzen du, eta esparru horretan, legegileak askatasuna du zenbait legegintza-politikaren artean aukeratzeko. Legegileak *politika-ekintzarako duen askatasun* hori pluralismo politikoaren adierazgarri izango da, zeina Espainiako Konstituzioaren 1. artikuluan aitortuta baitago. Ez da ahaztu behar Konstituziora bildu direla, halaber, legegilearen lan osoa gidatu beharko duten balioak eta printzipioak, lan hori edonolakoa dela ere.

*Ikuspuntu formal* batetik, legetzat joko dugu Parlamentuak aurreikusita dagoen prozeduraren bitartez sortzen duen araua. Hala ere, aurrerago ikusiko dugunez, nahiz eta oraindik ere kategoria arauemaile bakartzat jo daitekeen, gaur egun legeak adierazpide bat baino gehiago ditu, guztiek ere indar eta maila bera dutela eta Konstituzioaren mende baino ez daudela.

Legeak ordenamendu juridikoan duen mailari dagokionez, esan behar da Konstituzioak baino maila txikiagoa duela eta erregelamendu-maila duten arauek baino handiagoa. Konstituzio Auzitegiak baino ezin du kontrolatu legea Konstituzioarekin bat datorren.

## 1.2. Lege-erreserba

Esamolde horren bitartez, adierazi nahi dugu Konstituzioak gai jakin batzuk erreserbatu egiten dituela, nahitaez lege bidez arautu daitezen. Konstituzio-berme bat da, ziurtatu egiten baitu bereziki garrantzitsuak diren gai batzuk Gorte Nagusiek arautzea, hau da, herri-subiranotasunaren ordezkari eta botere legegilearen ohiko titularra den organoak. Edonola ere, aurrerago ikusiko dugunez, zenbait lege mota daudenez (lege arrunta, lege organikoa), lege-erreserbak ere zenbait motatakoak izango dira.

Adierazi behar da lege-erreserbak intentsitate handiagoa edo txikiagoa izan dezakeela. Alde batetik, intentsitatea aldatu egin daiteke arautzeko moduaren arabera: gerta liteke zentzu hertsian lege direnen bidez arautu beharra (Gorte Nagusiek emandako arauen bidez) edo onar daiteke zentzu hertsian lege izan gabe ere lege-maila eta -indarra duten arauen bidez arautzea (legegintza-dekretuen eta lege-dekretuen bidez, zeinak Gobernuak ematen baititu; aurrerago hitz egingo dugu horietaz). Bestalde, lege-erreserbak intentsitate desberdina izan dezake kontuan hartuta legeak zer esklusibotasun-maila duen (handiagoa edo txikiagoa) esku hartzeko, hau da, erregelamenduari nolako tartea (handiagoa edo txikiagoa) uzten zaion gaia arautzeko (legea garatzen edo aplikatzen duen araua da erregelamendua). Nolanahi ere, erregelamendu-erreserba baztertu egiten da; hau da, ez dago erregelamendu bidez nahitaez arautu beharreko gairik. Erregelamendu-erreserba egonez gero, gai-eremu horretan nagusitasuna izango luke Gobernuak, zeina erregelamenduak egiteko ahalaren titular baita, eta kanpoan geratuko litzateke Parlamentua, zeina herri-subiranotasunaren ordezkaritza-organoa baita.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Lege-erreserbari honako ikuspegi hauetatik hel dakioke:

— Zentzu materialean: gai jakin batzuk legez baino ezin dira arautu.
— Zentzu formalean (maila-izozketaren printzipioa): gai jakin bat legez arautuz gero, haren maila «izoztuta» geratzen da; hau da, aurrerantzean lege bat beharko da gai hori garatzeko.

### 1.3. Estatuaren legeak eta autonomia-erkidegoen legeak

Legegintza-funtzioa definitzeko, esan daiteke haren xedea dela legeak lantzea, zeinak herriborondatearen adierazpen baitira, eta lege horiek indar handiagoa dutela beste edozein iturri juridikok baino, soilik Konstituzioaren mende baitaude. Estatuaren ordezkaritza-organoak (Parlamentuak) bete ohi du funtzio hori, eta, ezohiko kasuetan, beste organo batzuek (Gobernuak normalean); organo horiek legeen indar berekoak diren arauak eman ditzakete, muga jakin batzuen barruan.

Espainiako Konstituzioak Gorteei ematen die Estatuaren legegintza-ahala. Nolanahi ere, Estatuaren lurralde-egitura dela eta —autonomia-erkidegoak daude, bakoitzak bere autonomia politikoa eta bere parlamentua duela—, aintzat hartu behar da Espainiako Konstituzioak autonomia-erkidegoetako parlamentuen esku ere uzten duela legegintza-ahala. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen legeek maila eta indar bera edukiko dute, baina batzuk zein besteak «konstituzionaltasun blokea» deritzonak zehaztutako eremuan aplikatuko dira (bloke hori arau multzo bat da: Konstituzioa, autonomia-estatutuak eta estatu-lege jakin batzuk, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean eskumenak banatzen dituztenak). Arau bloke edo multzo horrek zehazten du legegile bakoitzak (Estatukoa edo erkidegokoa) zer gaitan jarduten duen edo zer gaitarako eskumena duen (eskumen-printzipioa). Legeak, Estatukoak edo erkidegoetakoak izan, Konstituzio Auzitegiak kontrolatzen ditu, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtso edo auziaren bitartez.

### 1.4. Lege arruntak eta lege organikoak

Lege organikoak Konstituzioak aldez aurretik ezarritako gai jakin batzuei buruzkoak dira bakarrik. Lege horiek onespen-prozedura berezia dute, konstituzio-arauan ere espresuki aurreikusitakoa. Estatuko legegileak baino ezin ditu lege organikoak eman. Gainerako lege guztiak, izan Estatukoak edo autonomia-erkidegoetakoak, lege arruntak izango dira (edo legeak, besterik gabe).

Lege organikoak Espainiako Konstituzioaren 81. artikuluan arautzen dira. Lehen apartatuan, *lege organiko batek zer gai arautu behar dituen* adierazten da:

— Oinarrizko eskubideen eta askatasun publikoen garapenari dagozkion legeak.
— Autonomia-estatutuak onesten dituztenak.
— Hauteskunde-araubide orokorra onesten dutenak.
— Konstituzioak aurreikusitako gainerakoak.

Zerrenda itxia da. Konstituzioak horrelako legeetarako erreserbatzen dituen gaiez bestekoak ezingo dira lege organiko batez arautu.

Adierazi behar da Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziak beharrezkotzat jo duela *interpretazio murriztailea* egitea gai horien gainean. Bestela, horrelako legeak onesteko eskatzen den prozedura areagotuak edo nekezagoak (Kongresuko gehiengo kualifikatua) gehiegizko

zorroztasuna ekarriko luke ordenamendu juridikora. Lege organikoaren erreserba I. tituluko II. kapituluko 1. ataleko eskubide eta askatasunei (15.-29. art.) baino ez dagokie, eta kanpoan geratzen dira I. tituluan jasotako gainerako eskubideak. Gainera, eta oro har, gai horiei eragiten dien guztia ez da lege organikoz arautu behar, baizik eta horien funtsezko alderdiak soilik.

*Ikuspegi formal batetik*, lege organikoak onespen-prozedura espezifikoa du. Espainiako Konstituzioaren 81. artikuluko 2. apartatuak honako hau ezartzen du: «Lege organikoak onetsi, aldatu edo indargabetzeko, nahitaezkoa izango da Kongresuaren gehiengo osoa, proiektu osoari buruzko azken bozketan». Praktikan ohikoa da lege organikotzat zati bat bakarrik duten legeak onestea. Kasu horretan, onespen-prozedura areagotuaren mende manu horiek baino ez dira jarriko, zeinak espresuki adierazi beharrekoak baitira.

Lege organikoek eta lege arruntek lege-maila eta -indar bera dute. Gaia aho batez onartzen ez den arren, badirudi bien arteko erlazioa jarduteko dituzten eremu material desberdinek zedarritzen dutela, eta ez hainbeste hierarkia-printzipioak. Hortaz, lege arrunt batek ezin du lege organiko batek ezarritakoa aldatu, eta lege organiko batek ezin du Konstituzioan zehatz-mehatz aipatutakoez besteko gairik arautu.

Gainera, Espainiako Konstituzioak, nola lege organikoei hala lege arruntei dagokienez, prozedura bereziak ezarri ditu, lege espezifikoen sorburu direnak. Hala, esate baterako, autonomia-estatutuak lege organikoak dira, onespen-prozedura espezifikoa bete behar dutenak; horretaz gainera, erakundeetan berezko garrantzia dute, eta ordenamendu juridikoan ere, garrantzi handia. Lege arrunten artean, Aurrekontuen Legea ere Konstituzioan aurreikusitako prozedura espezifiko baten bidez landu behar da.

## 1.5. Lege-mailako beste arau batzuk

Konstituzioaren arabera, badira beste zenbait arau, nahiz eta ez izan zentzu hertsian legeak (Gorte Nagusiek eginak), legeen maila eta indar bera dutenak. Arau horiek Gobernuak ematen ditu Estatuaren legegintza-funtzioaren parte ere badiren ahal batzuk baliatuta; ahal horiek Estatuaren esku uzten dira, Konstituzioak ezarritako kasuetan balia ditzan, Parlamentuak hertsiki kontrolatuta. Kontrol hori ezarri da ahal horiek esleitzen zaizkiolako legegintza-funtzioaren titularra ez den konstituzio-organo bati, hots, Gobernuari (Gobernuaren araugintza-ahal «arrunta» erregelamenduak egiteko ahala da, eta soilik lege-mailaren azpiko arauak emateko ahalmena ematen dio). Parlamentu-kontrolaren bidez lortu nahi da Parlamentuak ez dezala galdu legegintza-funtzioa betetzeko duen nagusitasuna, legegintza-funtzioaren ohiko titularra den aldetik.

Gobernuak egin ditzakeen lege-mailako eta -indarreko arau horiek legegintza-dekretuak eta lege-dekretuak dira.

### 1.5.1. Legegintza-dekretuak

Lege-maila duten arauak dira: Gobernuak ematen ditu, Gorteek emandako baimen espresuari jarraikiz, eta baimen horrek «legegintza-eskuordetza» du izena. Gorteen baimen edo eskuordetza hori eskuordetza-lege baten bidez ematen da, eta lege hori izango da Gobernuari utziko diona lege-indarreko araua («legegintza-dekretua») ematen.

Espainiako Konstituzioaren 82. artikuluari jarraikiz, Gorteek, eskuordetza-legearen bitartez, Gobernuaren esku utz dezakete lege-indarra duen araua («legegintza-dekretua») emateko ahala, eskuordetza-legean ezarritakoaren arabera eta Konstituzioan bildutako muga eta betekizunen barruan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

*Legegintza-eskuordetzaren ezaugarri orokorrak*

— Espainiako Konstituzioak debekatu egiten du legegintza-eskuordetza lege organikoari erreserbatutako gaiei buruzkoa izatea.
— Eskuordetzak espresua behar du; hortaz, baztertu egiten da eskuordetza inplizitueta-rako aukera.
— Gai zehatz baterako egin behar da.
— Epe bat ezarri behar du eskuordetza baliatzeko, eta epe hori igarota, indargabetu egiten da dekretua egiteko baimena, eskuordetzan jasotakoa.
— Emandako eskuordetza behin bakarrik baliatzeko ematen da: behin baliatu ondoren, agortu egiten da (Gobernuak ezin du legegintza-dekretu gehiago eman gai horren ingu-ruan, nahiz eta eskuordetzaren epea amaitu gabe egon).
— Konstituzioak debekatu egiten du Gobernuaz besteko agintariei azpieskuordetzarik ematea.

Eskuordetza motak

*Espainiako Konstituzioak bi eskuordetza mota aurreikusten ditu*

a) «Testu artikulatu» bat egitea xede duena. Kasu horretan, eskuordetza «oinarri-lege» baten bitartez egiten da. Oinarri-lege horrek:

   — zehatz-mehatz mugatu behar ditu eskuordetzaren xedea eta irismena.
   — zehatz-mehatz mugatu behar du «zer printzipio eta irizpen bete behar diren eskuor-detza baliatzean».
   — Gainera, Espainiako Konstituzioarekin bat etorriz, oinarri-legeak ezingo dio Gober-nuari oinarri-legea bera aldatzeko baimenik eman, ezta atzeraeraginezko arauak emateko eskumenik eman ere.

b) Beste eskuordetza motaren xedea da zenbait lege-testu testu bakar batean berritzea («testu bategina»). Kasu horretan, Gorteen legegintza-eskuordetza lege arrunt baten bidez ematen da.

*Legegintza-dekretuen kontrola*

Konstituzioak dioenarekin bat etorriz eta kontuan hartuta erakunde horren izaera, baieztatu daiteke hiru kontrol mota daudela legegintza-dekretuetarako:

— Konstituzio Auzitegiaren kontrola: legegintza-dekretuak lege-mailako arauak direnez, horiek kontrolatzea Konstituzio Auzitegiari dagokio, hark baino ezin baitu kontrolatu (konstituzio-kontrakotasuneko errekurtso edo auziaren bitartez) legeak eta lege-inda-rreko arau-xedapenak Konstituzioaren araberakoak diren. Konstituzio-aurkakotasuna gerta daiteke bai prozedurari buruzko konstituzio-manuak urratu direlako, bai legegintza-dekretuaren edukiak edozein konstituzio-manu urratu duelako.
— Auzitegi arrunten kontrola (administrazio-auziaren jurisdikzioa): horiei dagokie legegin-tza-dekretuak kontrolatzea eskuordetzaren mugak gainditzen direnean (izan ere, muga gainditzen duen oro ez da lege-mailako araua izango). Badirudi auzitegi horiei legokie-keela, halaber, legegintza-dekretua emateko administrazio-prozeduran izandako irregu-lartasunen berri izatea.
— Parlamentuaren beraren kontrola, baldin eta eskuordetza-legean horrela jasota badago.

### 1.5.2. Lege-dekretuak

Espainiako Konstituzioaren 86. artikuluaren arabera, «aparteko eta presako beharrizana dagoenean» Gobernuak lege-indarreko arauak eman ditzake. Xedapen horiek behin-behinekoak dira, eta «lege-dekretu»en forma hartzen dute. Aurreko kasuan ez bezala, kasu honetan Konstituzioak zuzenean ematen dio Gobernuari lege-dekretuak emateko ahala, Parlamentuaren *aldez aurreko* esku-hartzerik gabe. Konstituzio Auzitegiarentzat, «aparteko eta presako beharrizana» ez da salbuespen-egoera bat, larritasun handiagoko edo txikiagoko egoera aurreikusigabe bat baizik, zeinak eskatzen baitu berehala esku hartzea (arautzea), botere legegileak esku hartzeko eskatzen den epea baino epe laburragoan.

#### *Lege-dekretu bidezko erregulaziotik kanpo utzitako gaiak*

Espainiako Konstituzioak espresuki debekatzen du lege-dekretuek honako hauekin zerikusia duten gaiak erregulatzea:

- Estatuaren oinarrizko erakundeen antolamendua.
- Herritarren eskubide, eginbehar eta askatasunak, I. tituluan arautuak.
- Autonomia-erkidegoen araubidea (Konstituzio Auzitegiak ulertu du Konstituzioan, estatutuetan eta eskumen-legeetan bildutako edukiari dagokiola araubide hori).
- Hauteskunde-zuzenbide orokorra.

#### *Lege-dekretuen kontrola*

Kongresuak *a posteriori* kontrolatzen ditu lege-dekretuak, legegintza-funtzioa betetzean Parlamentuak duen lehentasunaren erakusgarri. Promulgatu eta argitaratu ondoren sartzen da indarrean lege-dekretua. Baina promulgatzen denetik gehienez 30 eguneko epean, Kongresu osoak eztabaidatu eta bozkatzeko aurkeztu beharko da. Epe horren barruan, hiru aukera daude: lege-dekretua indargabetua izatea, eta, beraz, argitaratu zenetik indargabetu arte soilik egotea indarrean; baliozkotua izatea, eta, beraz, indarrean jarraitzea lege-dekretu gisa, behin-behinekoa izateari utzita, baina haren izaera aldatu gabe lege bihurtuta; eta, azkenik, Gorteek lege-dekretua lege-proiektu gisa tramitatzea, presako prozedura baliatuta. Azken kasu horretan, lege-dekretua legeak hura ordezkatzen duen arte egongo da indarrean.

Bestalde, lege-indarreko arau orotan bezala, lege-dekretuen jurisdikzio-kontrola Konstituzio Auzitegiari dagokio.

### 1.5.3. Autonomia-erkidegoen legegintza-dekretuak eta lege-dekretuak

Autonomia-erkidego batzuetan, aurreikusita dago horietako gobernuek legegintza-dekretu edo lege-dekretu autonomikoak egiteko aukera. Normalean, autonomia-erkidegoek Konstituzioan egindako konfigurazioa errepikatzeko joera izaten dute.

Euskal Autonomia Erkidegoan, Estatutuan jaso gabe daude figura horiek. Hala ere, legegintza-eskuordetza jasota dago *Jaurlaritzari buruzko 7/1981 Legea*n eta Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduan. Lege-dekretuari dagokionez, Estatutuan aurreikusi gabe badago ere, Eusko Jaurlaritzari, Eusko Legebiltzarraren lege batez, baimena eman zitzaion lege-dekretuak emateko, 1983. urteko uholdeek eragindako egoerari aurre egiteko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 2. ERREGELAMENDUA

### 2.1. Kontzeptua eta motak

Erregelamenduak egiteko ahala, oro har, honela definitzen da: botere betearazleari esleitzen zaion ahalmena lege-mailaren azpitik dauden arauak (erregelamenduak) emateko, lege horiek garatuz edo aplikatuz normalean. Espainiako Konstituzioaren 97. artikuluak Gobernuari ematen dio espresuki erregelamenduak egiteko ahal hori, botere betearazlearen buru den heinean; Gobernuak «Konstituzioarekin eta legeekin bat etorriz» baliatu behar du ahal hori.

Erregelamenduak xedapen orokorrak dira, ordenamendu juridikoa berritzeko gaitasuna dutenak. Horretan bereizten dira administrazio-egintzetatik, horiek ordenamendua kasu jakin batean aplikatzera mugatzen baitira.

Erregelamenduak izan daitezke:

— Erregelamendu betearazleak (*secundum legem*): legeak erregelamenduaren alde egindako araugintza-igorpenen bidez ematen dira. Legeari zuzenean lotuta daude. Oinarritzat duten legea osatu eta garatzeko beharrari erantzuten diote. Ezin dute legeek esaten dutenaren kontrakoa esan, baina bai haien edukia zehaztu.
— Erregelamendu independenteak (*extra legem*): ez datoz lege-mandatuetatik; hau da, ez daude aurretiazko legezko gaikuntza batean oinarrituta. Antolamendu-gaien eremuaren barnean baino ezin dira eman. Kasu honetan, Gobernuaren erregelamendu-ahala Konstituziotik dator zuzenean.

Erregelamenduak egiteko ahal hori hertsiki lotuta dago Gobernuaren botere betearazlearekin; izan ere, erregelamenduen bitartez, Gobernuak ordenamendu juridikoa betetzea bermatzen du, dela (adierazi dugun bezala) betearazpen-erregelamenduen bitartez, legezko xedapenak zehaztuz eta xehatuz, dela barne-antolamenduko erregelamenduen bitartez, administrazioaren jardunerako behar diren tresnak arautuz eta antolatuz.

Erregelamenduak beste era batera ere sailka daitezke. Erregelamendu-ahalaren titulartasuna kontuan hartuta, honako hauek bereiz ditzakegu: Estatuaren erregelamenduak, autonomien erregelamenduak, toki-erregelamenduak eta erregelamendu instituzionalak. Bestalde, erregelamendu-arauaren hartzaileak kontuan hartuta, honako hauek ditugu: erregelamendu orokorrak, herritar guztientzat direnak, ezaugarri zehatz baten zehaztapenik gabe; eta erregelamendu bereziak, administrazioarekiko lotura bereziren bat dutenentzat direnak (funtzionarioak, armadako kideak, presoak...).

Hauek dira, besteak beste, *legearen eta erregelamenduaren arteko lotura eta desberdintasunak*:

— Erregelamenduek, legezkotasunaren eta arauen arteko hierarkiaren printzipioei jarraikiz, legeek baino maila txikiagoa dute; hortaz, ezin dira legeen aurka joan, eta, alderantziz, ondorengo legeen bitartez alda daitezke. Legearen nagusitasuna erabatekoa da.
— Erregelamendua ezin da sartu legeari erreserbatutako gaien eremuan, legea organikoa izan edo arrunta izan. Legeari erreserbatutako gai horietan, erregelamenduak legea garatu edo legearekin kolaboratu baino ezin du egin. Ordea, ez dago erregelamendu-erreserbarik; hau da, ez dago gairik nahitaez erregelamendu bidez arautu beharrekorik.
— Erregelamenduak, legeak ez bezala, epaileek eta auzitegi arruntek kontrolatu ditzakete. Legeak eta lege-mailako gainerako arauak Konstituzio Auzitegiak kontrolatzen ditu.

## 2.2. Erregelamenduen ezaugarri orokorrak

### 2.2.1. Erregelamenduak emateko eskumena

Espainiako Konstituzioak Gobernuari baino ez dio ematen erregelamenduak egiteko ahala. Nolanahi ere, Gobernuak zenbait organoren bitartez jarduten du. Hala, «Konstituzioarekin eta legeekin bat etorriz» erregelamenduak egiteko esleitutako ahala baliatu dezake bai Gobernu osoak (Ministro Kontseilua), bai beste gobernu-organo batzuek (presidentea, presidenteordeak edo ministroak). *Gobernuaren 50/1997 Legea*n, Ministro Kontseiluari esleitzen zaio legeak garatu eta betearazteko erregelamenduak onesteko eskumena —Estatu Kontseiluak aurretiaz irizpena emanda—, errege-dekretuen bitartez baliatuko duena, eta ministroei esleitzen zaie bakoitzaren sailari dagozkion gaietan erregelamenduak egiteko ahala, ministro-aginduen bitartez baliatuko dutena. Gobernuko presidenteari ere aitortzen dio erregelamenduak egiteko ahal hori.

Gobernuaren erregelamenduek arau-multzo hierarkizatua osatzen dute: 1) Presidentearen eta Ministro Kontseiluaren errege-dekretuak eta 2) ministro-aginduak. Erregelamendu horiek baino ez dira zuzenean sartzen Espainiako Konstituzioaren 97. artikuluan. Maila txikiagoko administrazio-organoetatik eratorritako gainerako erregelamendu-xedapenetarako, legegintzarako gaikuntza behar da, edo, bestela, Gobernuak edo ministroek emandako erregelamenduak beharko dira, 97. artikuluko erregelamendu-arauen barnean sartu ahal izateko. Kasu horietatik aparte, barneko instrukzio edo gidalerro soilak izango dira, administrazio-lana antolatzekoak (zirkularrak, instrukzioak, ebazpenak); agindu hierarkikoak dira, eta ez dute osatzen herritarrei eragiten dien zuzenbide objektiborik.

Halaber, Konstituzioak udalerri, probintzia eta autonomia-erkidegoei autonomia aitortzen die, bakoitzak bere interesak kudeatu ditzan. Horrela, autonomia horren zati gisa, lurralde-erakunde horiei araugintza-ahala aitortzen die, eta ahal horrek erregelamenduak egiteko ahala jasoko luke, gutxienez (toki-administrazioaren kasuan, gehienez ere bai). Nolanahi ere, autonomia-erkidegoetako gobernuek, erregelamenduak egin ahal izateko, Konstituzioaren azpiko legeen beharra izango dute, hain zuzen ere, lurralde-erakunde horiek antolatzen eta haien eskumenak zehazten dituzten legeena. Autonomia-erkidegoetako erregelamenduak eta Estatuaren erregelamenduak antzera izendatzen dira. Horrela, gobernu autonomikoetako erregelamenduak «dekretuak» dira («errege» izenik gabe, ez baitaude Erregeak sinatuta, erkidegoko presidenteak baizik); sailburuen erregelamenduak saileko «aginduak» dira; eta maila txikiagoko organoen erregelamenduak era askotara izendatzen dira (izendapen ohikoena «ebazpena» da).

Botere betearazleari erregelamenduak egiteko esleitutako ahal horretaz gainera, aipatzekoa da Estatuan badirela beste organo batzuk barne-erregelamenduak egiteko ahalak dituztenak, eta, horretarako duten autonomia baliatuz, organo horien antolamendu eta funtzionamendurako erregelamenduak sorrarazten dituztela. Nolanahi ere, erregelamendu horien ondorioak organo horien barnean baino ez dira zabaltzen, organo horietatik kanpoko herritarrei aplikatu gabe. Hala, besteak beste, Kongresuak, Senatuak, Konstituzio Auzitegiak eta Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiak dute erregelamenduak egiteko barne-autonomia.

Azpimarratzekoa da ganberen erregelamenduen zuzeneko funtsa Konstituzioan dagoela, inolako legezko gaikuntzaren beharrik ez dutelako. Ez daude lege baten mende; aitzitik, Konstituzio Auzitegiak adierazi duenez, legeen antzeko mailan leudeke, eta legeen konstituzionaltasun-kontrol beraren mende.

ISBN: 978-84-7777-732-8

#### 2.2.2. Erregelamenduen gaia

Erregelamenduak, administrazioaren emaitza izaki, administrazioari esleitutako funtzioen eremuan jardungo du, hasteko. Alabaina, administrazio-gai horien artean bereizi behar dira, batetik, administrazioaren barneko gaiak direnak, eta, bestetik, herritarren eskubide eta eginbeharrei ere eragiten dietenak. Lehen kasuan, antolamendu-eremua izango da administrazioak erregelamenduak egiteko duen ahala baliatzeko eremu nagusia. Bigarrenean, administrazio-gaiak izanagatik ere, gai horiek erregulatzeko betebeharrak eta eginbeharrak ezarri behar badira edo herritarren eskubideak murriztu, orduan erregelamendua legearen osagarria izatera mugatu beharko da. Azken kasu horretan, erregelamenduak egiteko ahalaz gainera, administrazioak legezko gaikuntza espezifiko bat ere beharko du, legeak erregelamendurako egindakoa. Legezko gaikuntza hori ez da beharrezkoa izango baldin eta erregelamenduak administrazioaren barneko antolamendu-eremuan jarduten badu.

Gainerakoan, kontuan izan aurretiaz esandakoa: erregelamendua ezin da sartu legeari erreserbatutako gaietan, legeak garatzeko ez bada, eta, aitzitik, ez dago erregelamenduari erreserbatutako gairik.

#### 2.2.3. Erregelamenduak egiteko prozedura

Estatuaren Administrazioari buruzko lege-araudiak xedapen orokorrak egiteko prozedurak arautzen ditu, eta eskatzen du ezen, xedapenok egiten hasteko, aldez aurretik azterlan eta txostenak egin behar direla —legezkotasuna, zuzentasuna eta egokitasuna bermatzeko—, zenbait administrazio-organok proiektuei buruzko txostenak egin behar dituztela, eta horiek jendaurrean jarri behar direla, hala badagokio. Zehatzago, lege bat garatu eta betearazteko dekretuek Estatu Kontseiluaren irizpena behar dute nahitaez.

Prozedura muga garrantzitsua da erregelamenduak egiteko ahala baliatzeko; izan ere, prozedura betetzean akatsik gertatuz gero, kasuan kasuko xedapena deuseza izango litzateke.

Estatuaren erregelamenduak Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu behar dira ondorio juridikoak sortu ahal izateko. Eta autonomia-erkidegoetako administrazioek ere bete behar dute mandatu hori (bakoitzak dagokion aldizkari ofizialean argitaratuta). Araudi autonomiko bat ere badago, Autonomia Erkidegoko erakunde komunek (Eusko Jaurlaritza eta Autonomia Erkidegoko Administrazioa) erregelamenduak egiteko prozedurari buruzkoa: 8/2003 Legea, Eusko Legebiltzarrarena, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurari buruzkoa (lege hori aldatzeko aurreproiektu bat dago, 2018koa). Gainera, ebazpen autonomiko batek prozedura hori aplikatzeko «jarraibideak» ezartzen ditu. Bestetik, *Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legea*k prozedura bat ezartzen du udal-ordenantzak egiteko, barne direla informazio publikoaren izapidea eta interesdunei entzunaldia ematekoa, eta ordenantza horiek Probintziaren Aldizkari Ofizialean argitaratzeko eskatzen du.

### 2.3. Erregelamendugintza gidatzen duten printzipioak

Erregelamendu-ahala printzipio batzuen mende dago, eta erregelamendu horiek errespetatu egin behar dira erregelamenduak egiteko orduan. Printzipio horien artean, honako hauek nabarmendu daitezke:

*Administrazio publikoaren legezkotasun-printzipioa*: erregelamenduak egiteko ahala Konstituzioan eta legeetan ezarritakoarekin bat etorriz baliatu behar da, bai prozedurari dagokionez, bai eduki materialari dagokionez. Printzipio hori zehatzago aztertuko dugu 4. puntuan.

*Arauen arteko hierarkiaren printzipioa*: erregelamenduak hierarkikoki antolatzen dira, erregelamenduak ematen dituzten organoen mailaren arabera. Ikus 3. puntua.

*Zuzenbidearen printzipio orokorrak errespetatzea. Arbitrariotasunaren debekua*

Erregelamendu bat ez da balioduna izango, nahiz eta aldez aurretik aipatutako mugak —legea barne— errespetatu, baldin eta zuzenbidearen printzipio orokorren aurka badoa, nolabait. Administrazioak «legeari eta zuzenbideari» men egin behar die erabat, eta, hortaz, zuzenbidearen printzipio orokorrei ere bai, ordenamendu osoa gidatzen duten funtsezko ideiak diren aldetik. Hala, esaterako, erregelamenduak ez dira baliodunak izango baldin eta neurrigabeko neurriak edo lortu nahi duten xedearekin bat ez datozenak ezartzen badituzte, «argiro bidegabeak diren» emaitzak sorrarazten badituzte, fede onaren eta herritarren konfiantza legitimoaren aurka badoaz, eta abar.

Orobat adierazi behar da Konstituzioak botere publikoen arbitrariotasunaren debekuaren printzipioa ezartzen duela, hau da, botere publikoek debekatuta dute justifikazio edo oinarri juridiko nahikorik gabe aritzea edo justizia materialaren printzipioak urratuz, zeinak zuzenbidearen printzipio orokorretan jasota baitaude.

*Erregelamendu-arauen atzeraeraginik eza*

Konstituzioaren 9.3 artikuluan, eskubideak murrizten dituzten edo aldekoak ez diren xedapen zehatzaileen atzeraeraginik ezaren printzipioa ezartzen da. Printzipio horrek erregelamendu-arauak ere gidatu behar ditu. Horiek atzeraeragina izan dezakete soilik horretarako bidea ematen duten legeak garatzen dituzten erregelamenduak direnean eta atzeraeraginak aldeko ondorioa sortzen duenean.

*Erregelamenduak bakarrarentzat indargabetu ezinaren printzipioa*

Printzipio horren arabera, ezin da kasu zehatz bat arautu erregelamendu batean —maila beheragokoa izanda ere— oro har kasu berdinetarako xedatzen denaren aurka, ez bada salbuespen hori jasotzen arau generikoan bertan.

## 3. ARAUEN ARTEKO HIERARKIA

Arauen arteko hierarkiak, oro har, esan nahi du hainbat kategoria edo mota daudela arau juridikoetan (konstituzioa, legea, erregelamendua...), eta bakoitzak maila jakin bat duela eta haien artean hierarkiaren araberako erlazioa dutela. Arau bat hierarkikoki beste bat baino gorago egongo da, baldin eta: 1) beheragokoa indargabetzeko gaitasuna edo indar aktiboa badu eta 2) bestearen bidez indargabetua ez izateko gaitasuna edo indar pasiboa badu.

Hierarkia horrek esan nahi du maila handiagoko araua nagusitu egingo dela, kontraesana gertatuz gero, maila txikiagokoen aldean, eta maila txikiagokoek ezin dutela maila handiagoko arauen kontrakoa esan, hala eginez gero baliogabetuak izango bailirateke. Maila handiagoko arau baten kontra doan arau batek baliozkotasun-akatsa du sorreratik bertatik. Zuzenbidearen kontrako araua izango da. Nolanahi ere, baliogabetasun hori zuzenbidea aplikatzen duten organo juridikoek deklaratu behar dute (auzitegi eskudunek, eta, kasu jakin batzuetan, administrazioak berak), eta ordura artean ordenamenduaren barnean jarraituko du. Egungo Espainiako Konstituzioak arauen arteko hierarkia-printzipioaren berme orokorra ezartzen du 9.3 artikuluan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 3.1. Arauen arteko hierarkiaren printzipioaren eduki materiala

— Ondorio positiboak: printzipio horri jarraikiz, arau bakoitzari, hierarkia-eskalan duen mailaren arabera, nolabaiteko gaitasun berritzailea, aktiboa eta pasiboa esleitzen zaio, sistemako gainerako arauen aldean. Aktiboa, arau batek aldarazi edo indargabetu egin ditzakeelako maila txikiagoetan dauden guztiak, eta pasiboa, maila bereko edo handiagoko arauek baino ezin dutelako arau hori legez aldarazi edo indargabetu, baina ez hierarkia-maila txikiagoan daudenek.
— Ondorio negatiboak: printzipio horren arabera, esan dugunez, maila txikiagoa duen araua deuseztatu egingo da baldin eta maila handiagoa duen arauaren manuen aurka badoa, deuseztasuna kasu bakoitzean eskudun den auzitegiak deklaratuko duela. Kasu askotan, deuseztasunak ez du arau osoan eragingo, baizik eta maila handiagoko arauarekiko kontraesanean dagoen arau zatian soilik.

### 3.2. Jardun-eremua

Ordenamendu batean, arau guztiak ez dira hierarkiaren arabera erlazionatzen. Batzuetan, printzipio hori beste printzipio batzuekin argitzen da; esate baterako, eskumenarenarekin. *Eskumen-printzipioa*ren arabera, hierarkia-maila baten barnean (legearen hierarkia-mailan, esaterako), zenbait arau-kategoria egon daitezke (Estatuaren legeak, Autonomia Erkidegoen legeak, lege arruntak, lege organikoak, eta abar); guztiek ere maila eta indar bera dute, eta bakoitzak bere eskumen-eremuaren barnean jarduten du:

— Batzuetan, eskumena eremu materialaren arabera definitzen da, hau da, arautu beharreko gaien arabera: arau batzuek gai batzuk arautzen dituzte, eta beste batzuek beste batzuk (gogoan izan, adibidez, lege organikoaren eta lege arruntaren arteko bereizketa).
— Beste batzuetan, eskumena lurralde-dimentsioaren arabera zehazten da (autonomia-erkidegoen eta Estatuaren legeak ditugu, esate baterako).
— Eskumenak dimentsio organikoaren arabera ere jardun dezake: arau baliodunak izango dira arauak emateko araugintza-ahala aitortuta duten organoek ematen dituztenak (adibidez, Kongresuak eta Senatuak ahala dute bakoitzak nork bere erregelamendu parlamentarioa emateko).

### 3.3. Arauen arteko hierarkia Espainiako ordenamenduan

Konstituzioa da gainerako guztiekin hierarkia-lotura duen bakarra, gainerako guztien gainetik baitago, edozein dela ere horien mota, edukia edo izaera. Konstituzioaren mende egongo dira gainerako arau guztiak (izan Estatuarenak, autonomietakoak edo tokikoak): legeak, legedekretuak, legegintza-dekretuak, erregelamenduak, eta abar.

Konstituzioa arau gorena da, eta hori bi alderditan islatzen da:

— Konstituzioa ezin du aldatu ohiko legegileak: Konstituzioa aldatzeko, Konstituzioan bertan jasotako prozedura berezietako bat baliatu behar da; prozedura horiek lege bat aldatzeko behar diren prozedurak baino zailagoak eta astunagoak dira.
— Konstituzioak defentsa-mekanismoak ezartzen ditu bere aurka doazen arauei aurre egiteko. Nabarmentzekoa da lege-mailako arauen konstituzio-kontrola: Konstituzio Auzitegiak egiten du, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoaren eta auziaren bidez. Konstituzioaren kontra doazen lege-mailako arauak deusezak direla deklaratuko du Konstituzio Auzitegiak.

Bestetik, erregelamendu-izaerako xedapen orokorrek legeekiko eta Konstituzioarekiko duten mendekotasuna jasota dago lege administratiboetan. Esate baterako, *Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidea*ren 39/2015 Legearen 47.2 artikuluak ezartzen duenez, «erabat deusezak izango dira orobat honako administrazio-xedapen hauek: Konstituzioa, legeak edo administrazioaren goragoko mailako xedapenak urratzen dituztenak...». Hierarkiaz goragokoak diren arauen kontra doazen erregelamendu-arauak deusezak direla deklaratuko dute auzitegi arruntek.

*Erregelamenduen arteko hierarkia*ri dagokionez, *Gobernuaren Legea*k hierarkia hau ezartzen du: «1. Gobernuko presidentearen errege-dekretu bidez onetsitako edo Ministro Kontseiluan erabakitako xedapenak. 2. Ministro-aginduen bidez onetsitako xedapenak». Hortaz, lege guztiek, edozein motatakoak edo izaerakoak direla ere (betiere arau-sistema beraren barruan), hierarkia-maila bera dute elkarren artean; erregelamenduak, aldiz, hierarkizatuta daude horiek ematen dituzten organoen mailaren arabera (Gobernuaren dekretu guztiak berdinak dira elkarren artean, baina hierarkia-maila handiagoa dute edozein ministro-aginduk baino). Erregelamendu-arau batek ere ezin ditu urratu maila handiagoko arau batean ezarritako manuak.

*Nazioarteko tratatuak*, zalantzarik gabe, Konstituzioaren mende daude; izan ere, Konstituzioak ez du onartzen haren aurka doazen tratatuak egitea, eta, aldiz, Konstituzio Auzitegiak tratatu horien konstituzionaltasuna kontrolatzea onartzen du. Zehaztu gabe dago nazioarteko tratatuek zer hierarkia-maila duten legeei dagokienez. Espainiako Konstituzioaren arabera, nazioarteko tratatuak tratatuetan bertan edo Nazioarteko Zuzenbidearen arau orokorretan aurreikusitako moduan baino ezin dira indargabetu, aldatu edo eten, eta, hortaz, ez legeen bitartez. *Nazioarteko Tratatuen eta Akordioen 2014ko Legea*rekin bat etorriz, arauen artean gatazkarik sortuz gero, nazioarteko tratatuetan jasotako arauak nagusituko dira ordenamenduko beste edozein arauren aldean (Konstituzioa salbu). Baina horrek ez du esan nahi nahitaez tratatuen eta legeen arteko erlazioa hierarkikoa denik, hau da, tratatua beti legeari gailentzen zaionik, baizik eta erlazio hori eskumen-printzipioak gidatzen duela gehienbat (tratatuak arautzen duena ezingo du barne-lege batek arautu).

## 4. ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN LEGEZKOTASUN-PRINTZIPIOA

### 4.1. Legezkotasun-printzipioa Espainiako Konstituzioan

Legezkotasun-printzipioak esan nahi du subjektu guztien betebeharra dela —ez soilik herritarrena, baita botere publiko guztiena ere— ordenamendu juridikoan indarrean dauden arau guztiei men egitea. Konstituzioak printzipio hori azpimarratzen du behin baino gehiagotan. Adibidez, 9.3 artikuluan espresuki aldarrikatzen duenez, «Konstituzioak legezkotasun-printzipioa bermatzen du», eta 9.1 artikuluan xedatzen duenez, «herritarrak eta botere publikoak Konstituzioaren eta ordenamendu juridikoaren gainerako arauen mende daude».

Administrazioari zehazki dagokionez, legezkotasun-printzipioak esan nahi du administrazioaren jardunak erabat men egin behar diela legeari eta zuzenbideari (Espainiako Konstituzioaren 103.1 artikulua). Konstituzio-mandatu hori honela ulertu behar da:

— Ordenamenduaren osotasunari men egitea (ez bakarrik Parlamentuko legeei, baizik eta ordenamendu juridikoko gainerako arauei ere bai: Konstituzioa, Gobernuaren lege-indarreko arauak, nazioarteko tratatuak…).
— «Erabat» men egitea: ordenamendu juridikoko arau guztiak aintzat hartuta jardungo du beti, espazio askerik gabe, eta arau horietan oinarrituta baloratu ahal izango da.

ISBN: 978-84-7777-732-8

### 4.2. Lege-indarreko arauekiko lotura

Administrazioa lege-indarreko arauei nola lotzen zaien aztertzeko orduan, gogorarazi behar da arauekiko lotura bi motatakoa izan daitekeela:

— Lotura positiboa: ezin da jardun, horretarako bide ematen duen edo horretarako gaitzen duen arau bat egon gabe. Araua aldez aurreko eta beharrezko oinarria da administrazioaren jardunerako. Arau-baimen hori ezean, ekintza debekatutzat jo behar da (baimenduta ez dagoena debekatutzat jotzen da).
— Lotura negatiboa: arauak subjektuaren jardunaren mugak adierazten ditu. Horrek libreki jardun dezake, horretarako bide ematen dion aurretiazko araurik egon gabe, baina beti arauetan jasotako mugak (mandatuak edo debekuak) ezeztatu gabe. Uler daiteke arauak debekatzen ez duen oro baimenduta dagoela.

Bereizketa horretatik abiatuta, galde daiteke ea bi lotura mota horietatik zein dagoen administrazioaren mende, legeari dagokionez: *jardun dezake soilik aldez aurretik baimenduta dagoenean (lotura positiboa) edo beti jardun dezake espresuki debekatuta dagoenean izan ezik (lotura negatiboa)?*

Espainiako Konstituzioak horri buruz ezer esaten ez duen arren, doktrinaren zati baten arabera, kasu batzuetan administrazioaren jarduna lotura positiboaren mende egongo litzateke, eta beste batzuetan, lotura negatiboaren mende. Esate baterako, aldez aurreko gaikuntza beharrezkoa izango da administrazioaren jardunak subjektuen egoera juridikoak azkentzen edo murrizten baldin baditu. Kasu horietan, administrazioak ezin du herritarren askatasuna mugatu, baldin eta aldez aurreko lege batek horretarako baimena ematen ez badu. Aitzitik, administrazioaren jardunek ondorio murriztaile hori ez badute, lotura negatiboaren arauaren arabera gidatuko dira.

Alabaina, beste egile batzuen ustez, administrazioaren lotura positiboaren printzipioa nagusituko litzateke gaur egun. Printzipio horren arabera, ez dago administrazioak jardun dezakeen «legerik gabeko» tarterik. Administrazioaren jardun guztiek zuzenbidearekin bat etorri behar lukete. Administrazioaren jarduna legearen aldez aurreko itzal horrekin baino ez da legitimoa izango.

Legearen aldez aurreko esleipen horrek espresua eta espezifikoa behar du (esleitutako ahalak zehatza eta jakina behar du, eta baliatze-eremu zilegi bat ere eduki behar du, eremu horretatik kanpo ahal horrek indarrik ez duela). Gainera, esleipen espresu eta espezifiko hori bi modu hauetan egin daiteke:

— Edo zehatz mehatz, legeak ahala baliatzeko baldintza guztiak zehazten dituenean. Kasu horietan, «ahal arautuak» direla esaten da. Hor administrazioak egiaztatu behar du legez zehaztutako egitatezko baldintza gertatu dela, eta, hala bada, legeak kasu horretarako aurreikusitakoa aplikatu behar du.
— Edo, bestela, legeak ahala baliatzeko baldintzetako batzuk ezar ditzake, gainerako baldintza guztiak administrazioaren iritzi subjektiboaren esku utzita. Kasu horietan (administrazioaren «ahal diskrezionalak»), eskumen horiek espresuki baimentzen dituen lege batean oinarritzen dira administrazioaren ahalmen diskrezionalak. Diskrezionalitatea legeari jarraikiz eta legeak ezarritako neurrian baino ezin da baliatu. Diskrezionalitatea baliatzeko, hainbat irtenbide egon behar dira, eta administrazioak libreki aukera dezake horien artean, guztiak ere onargarriak direla, hasiera batean. Legeak eta zuzenbideak ezarritako hautaketa-mugak betetzen direla kontrolatzea ekarriko du diskrezionalitate-kontrolak. Beraz, administrazioaren erabaki diskrezionala deuseza izango da bere jardunaren mugak gaindituz gero.

### 4.3. Erregelamendu-arauekiko lotura

Legeak baino maila txikiagoa duten arauek, hots, erregelamendu-arauek, ordenamenduan sartzen direnetik, behartu edo lotu egiten dute horiek eman zituen administrazioa ere.

Erregelamendu-arauekiko lotura aipatutako *bakarrarentzat indargabetu ezina*ren printzipioan agertzen da: deusezak dira erregelamendu batean ezarritakoa urratzen duten administrazio-ebazpen partikularrak edo bereziak, nahiz eta ebazpen horiek erregelamendua eman zuenaren maila bereko edo handiagoko organo batek eman. Administrazioak kasu zehatz baterako ezin du salbuetsi erregelamendu batean oro har ezarritakoaren aplikazioa.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 22. gaia

✓ Administrazio-antolaketa.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 22. gaiaren aurkibidea

I. **Sarrera**

II. **Administrazio Publikoen antolaketa-egitura**

II.1. Estatuko Administrazio Orokorraren antolaketa
II.2. Autonomia erkidegoko Administrazioa
II.3. Toki-Administrazioaren antolaketa

III. **Nork bere burua antolatzeko ahala**

III.1. Eskumenaren printzipioa

III.1.1. Eskumenaren titulartasuna
III.1.2. Eskumena baliatzea

III.2. Hierarkiaren printzipioa

III.2.1. Kontzeptua
III.2.2. Zerbitzuko jarraibide eta aginduak

III.3. Efikazia-printzipioa

III.3.1. Kontzeptua
III.3.2. Organoen arteko harremanak

IV. **Administrazioko organoen oinarrizko araubide juridikoa**

IV.1. Eskumenak baliatzeko arau bereziak

IV.1.1. Eskumenak eskuordetzea
IV.1.2. Antzeko beste figura batzuk

IV.2. Kide anitzeko organoen oinarrizko araudia
IV.3. Administrazioko organoen inpartzialtasun-printzipioa

IV.3.1. Arrazoiak
IV.3.2. Parte ez hartzeko betebeharra
IV.3.3. Errekusazio eskubidea

## I. SARRERA

Antolaketa lana banatzeko eskakizun arrazionala da. Jende kolektibo orotan, helburu jakin bat lortzera bideratutako baliabideen multzoa baldin badago, antolaketaren bidez kolektiboa osatzen dutenen artean banatzen dira eginkizunak. Antolaketaren barne-dimentsio hori ezartzen zaio Zuzenbideari, kontzeptualki. Baina, kanpora begira, hau da, organoen arteko harremanak azaldu behar direnean multzoaren batasunari eusteko, eta, bereziki, multzoak kideek hartutako erabakiekiko duen lotura azaldu behar denean, arau juridikoak ezinbesteko bihurtzen dira.

Antolaketaren kanpo-dimentsio horren inguruan sortu da, hain justu, eta aurreko esperientziak gaindituz, organoaren teoria. Antza, zuzenbide kanonikoan sumatu zen lehen aldiz organoa eta organo hori okupatzen duen pertsona bereizteko premia. Gaur egun, organoa erabakiak hartzeko zentro iraunkorra da, une bakoitzean organoa okupa dezaketen pertsona fisikoak alde batera utzita.

Baina, dena den, oraintxe azaldu ditugun arrazoi materialengatik soilik izanik ere, ezinezkoa da administrazio-jarduera bat desantolatuta egotea. Administrazio publikoen ezaugarri konstituzionalak, eta, bereziki, 1978ko Espainiako Konstituzioaren (aurrerantzean, EK) 103.1 artikuluko eragingarritasun-, hierarkia-, deszentralizazio-, deskontzentrazio- eta koordinazio-printzipioek egitura antolatuak izatea eskatzen dute.

Argi utzi behar da deszentralizazioa eta deskontzentrazioa ez direla sinonimoak.

— *Deszentralizazioak* eginkizunak hainbat administrazio publikoren artean berrantolatzea esan nahi du. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean edo probintzien eta udalerrien artean gertatzen bada, lurralde-deszentralizazioa esaten zaio. Baina deszentralizazio funtzionala ere gerta daiteke; horri esker, Administrazio instituzionala esaten zaiona osatzen duten erakunde instrumentalak sortzen dira, nortasun juridiko propioa dutela.
— *Deskontzentrazioak*, berriz, administrazio publiko baten barruko eginkizunak beheragoko mailako organoetan edo organo periferikoetan berrantolatzea esan nahi du.

Horri dagokionez, hau esaten du Ekiren 103.2 artikuluak: «Estatuko Administrazioaren organoak legearen arabera sortu, arautu eta koordinatzen dira». Horren ildotik, kontuan hartzekoa da administrazio publiko bakoitzaren antolaketa berariazko legeek zehaztu dezaketela neurri handiago edo txikiagoan: hori da hemen lurralde-administrazio nagusien gaur egungo egitura azaletik deskribatzen hasteko arrazoia.

Hala ere, egitura horiek ez dira aldaezinak: erakundearen zuzenbidea, funtsean, eskubide dinamikoa da, eta horregatik ematen zaio administrazio publiko bakoitzari bere burua antolatzeko ahala.

Azkenik, gutxieneko arau komun batzuen mende dago administrazio-organoen funtzionamendua. Arau horiek Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen (SPAJL) Atariko Tituluaren II. Kapituluan daude jasota, eta hemen laburbilduko ditugu.

## II. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ANTOLAKETA-EGITURA

### II.1. Estatuko Administrazio Orokorraren antolaketa

Estatuko Administrazioa Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legeak arautzen du osoosorik. Irizpide tradizionalaren arabera, Estatuko Administrazio Orokorraren antolamendu-egitura organo zentralak eta periferikoak bereiziz eraiki da. Aldi berean, organo zentralen

ISBN: 978-84-7777-732-8

barruan, hau da, egoitza Madrilen duten organoen barruan, goi-mailako organoak eta zuzendaritza-organoak bereizten dira.

— Ministroak eta estatu-idazkariak Estatuko administrazio zentralaren goi-mailako organoak dira.
— Badira ministerio bakoitzaren barruko «zerbitzu erkideak» beren kargura izaten dituzten zuzendaritza-organoak: idazkariordeez eta idazkari orokor teknikoez ari gara. Horietaz gain, jarduera sektorialaz arduratzen dira beste zenbait zuzendaritza-organo: idazkari orokorrak, zuzendari orokorrak eta zuzendariorde orokorrak dira.

Estatuko administrazio *periferikoa* honako hauek osatzen dute: autonomia erkidegoetako Gobernu-ordezkariek eta probintzietako Gobernuaren ordezkariordeek. Hasieran, azken hori ezin zen probintzia bakarreko autonomia erkidegoetan egon (1997tik aurrera, garai bateko gobernadore zibilak ordeztu zituen). Baina 2002tik aurrera, probintzia bakarretako autonomia erkidegoetan ere Gobernuaren Ordezkariordetzak sortzeko aukera dago, eta aukera horri eusten zaio, halaber, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legean.

## II.2. Autonomia erkidegoko Administrazioa

Autonomia erkidego bakoitzaren administrazioak bere arauketa eduki dezake eta halaxe du, berez. Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziak honi buruz zer dioen laburtuz, apirilaren 6ko 50/1999 KAE epaian honako hau xedatu zen: eskumenei dagokienez, «administrazio-antolaketa» «administrazio publikoen araubide juridikoan» sartzen dela, eta, horren ondorioz, Estatuari dagokiola «oinarriak» ematea eta Autonomia Erkidegoei, betiere oinarri horiek errespetatuta, araua garatzea (EK 149.1.18 art.). «Oinarrizko eskumen horren arabera, administrazio publiko guztiei aplikatzeko araubide juridiko unitarioa bermatuko duten oinarrizko elementuak finka ditzake Estatuak». Baina, «nolanahi ere, egia da oinarrien intentsitatea eta hedadura ez direla berberak araubide juridiko hori osatzen duten eremu guztietan». Eta zehazkiago: «oinarrizkoa gutxiago hedatuko da administrazio publikoen organoen barne-antolamendu eta -funtzionamenduari dagozkion gaietan, eta gehiago, berriz, kanpo-jarduerarekin zerikusi zuzenagoa dutenetan, batez ere administratuen eskubide eta interesen eremuari eragiten zaionean». Horrela bada, Konstituzioan nahiz autonomia erkidego bakoitzaren Autonomia Estatutuetan bildutako erakunde-arloko aurreikuspenetan oinarrituta, autonomia erkidego bakoitzak bere administrazioa arautzeko eskumenak ditu.

Euskal Autonomia Erkidegoko gaur egungo antolaketa-egitura honako hauetan oinarritzen da: Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean, eta Euskadiko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko legearen testu bategina onesten duen azaroaren 11ko 1/1997 Legegintzako Dekretuan. Sailak, sailburuordetzak eta zuzendaritzak dira organo nagusiak. Zenbait kasutan, lurralde bulegoek organo periferiko moduan jarduten dute. Gaur egun, honako hauek ere kontuan izan behar dira: Lehendakariaren irailaren 6ko 18/2020 Dekretua, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren Sailak sortu, ezabatu eta aldatzeko eta horien zereginak eta jardun-arloak zehazten dituena, eta sail bakoitzaren egiturari buruzko dekretuak.

## II.3. Toki-Administrazioaren antolaketa

Toki administrazioaren barruan, egia esan, administrazio publiko ugari sartzen da. Probintziaz eta udalaz gain, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legeak

(TAOL) eskualde, metropolialde, mankomunitate eta toki-erakunde txiki deitzen diren beste toki-erakunde batzuen aukera aurreikusten du. Oro har, toki-administrazio bakoitzak Toki Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen xedapenei erantzungo dien antolamendua eduki behar du. Erreforma askoren ondoren —azkena Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legeak egin zuen—, aurreikuspen horiek honela eskematizatu daitezke:

— Araubide erkideko probintzietako *aldundien* antolaketa TAOLen 32. artikulutik 35. artikulura bitartean arautzen da. Euskal Autonomia Erkidegoan, ordea, ez da araudi hori interesatzen, lurralde historikoek berezko araudia dutelako Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko lurralde historikoetako erakunde-antolaketari buruzko foru arauetan. Lurralde historiko bakoitzeko batzar nagusiak ordezkari hautatuez osatzen dira, eta diputatu nagusi bat aukeratu behar izaten dute; diputatu nagusiak foru-diputatuak izendatzen ditu, aldundi bakoitzeko Gobernu Kontseilua osatzeko.
— *Udalen* gaur egungo antolaketak Tokiko Gobernua Modernizatzeko Neurriei buruzko abenduaren 16ko 57/2003 Legeak TAOLen sartu zuen erreforman du jatorria:

  • Alde batetik, lege horrek egitura tradizionalari eutsi zion araubide erkideko udaletan. Horri jarraiki, ezinbestekoak dira beti organo hauek: alkatea, alkateordeak eta osoko bilkura. Udal jakin batzuetan, gainera, tokiko gobernu batzarra eta informazio-batzordeak ere egon behar dira (TAOL 19-24 art.).
  • Bestetik, lehen aipatutako legeak beste titulu bat gehitu zuen TAOLen, X.a hain zuzen, zeinetan «biztanle-kopuru handiko udalerrien» antolakuntzako araubidea lantzen den (TAOL 121. art. eta hurrengoak).

  Hortik aurrera, beste organo osagarri batzuk sortzeko aukera ere badago, dela autonomia-erkidegoko legediaren bidez, dela udalerriak bere burua antolatzeko ahala baliatuta. Horrekin loturik, bada Estatuko beste erregelamendu bat ere: Toki Erakundeen Antolaketaren, Funtzionamenduaren eta Araubide Juridikoaren Erregelamendua (AJA). Hala ere, AJA hori arau iragankorra da, eta, alderdi askotan, ordezkoa baino ez. Hain justu, antolaketari dagokionez, udalerriaren berezko araudi organikorik ez dagoen bitartean soilik aplikatuko da. Udalerrietan berezko araudia baldin badago, AJAri gailentzen zaio.
— *Gainerako tokiko erakundeen* antolaketa ez du TAOL legeak agortzen. Printzipioz, autonomia-erkidegoko legedian erabaki behar dira eskualdeetako eta metropolialdeetako gobernu- eta administrazio-organoak (TAOL 42. eta 43. artikuluak). Mankomunitateen kasuan, beren estatutuen bidez arautzen dira (TAOL 44. artikulua). Azkenik, tokiko erakunde txikiagoek kontzeju irekiaren araubideari jarraiki funtziona dezakete (TAOL 45. artikulua).

Toki-araubide arruntak, dena den, berezitasunak izan ditzake autonomia erkidegoetan. Hala, esate baterako, EAEn Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak agintzen du gaur egun.

## III. NORK BERE BURUA ANTOLATZEKO AHALA

Azaldu berri dugun lege-esparrua abiapuntu hartuta, administrazio publiko bakoitzak libreki diseina dezake bere antolaketa-egitura. Bere burua antolatzeko ahala esaten zaio horri, eta administrazioko organoak sortzeko eta aldatu nahiz ezabatzeko ahalmenari dagokio. Ahal hori baliatzeko oinarrizko arauak Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 5. artiku-

ISBN: 978-84-7777-732-8

luan daude bilduta gaur egun. Agindu horretatik gutxieneko zenbait betekizun ondorioztatzen dira, bai formaren aldetik, bai edukiaren aldetik.

Formari dagokionez, eta zalantzarik izanez gero, Konstituzio Auzitegiak esandakoari jarraiki, antolaketa-neurriak arau juridikotzat hartzen dira. Baina gaur egun, oro har, nahikoa izaten da arau horiek erregelamendu-maila izatea.

Edukiari dagokionez, antolaketa-neurriak honako printzipio hauetan oinarritu behar dira: eskumena, hierarkia eta efikazia. Nahiz eta batzuetan elkarri loturik agertu, bakoitzak bere aldetik nola jarduten duen aztertuko dugu jarraian.

## III.1. Eskumenaren printzipioa

Administrazioko edozein organo sortzeko garaian, aldez aurreko betekizun izaten da egitekoak eta eskumenak aurretiaz zehaztea. Hori dela-eta, ezinezkoa da eskumen berdinak dituzten bi organo izatea. Baina bereizi egin behar dira eskumenen titulartasuna eta eskumen horiek baliatzea.

### III.1.1. Eskumenaren titulartasuna

Administrazio publiko bakoitzak nahierara egin dezake bere eskumenen barne-banaketa. Ikusitakoari jarraiki, horixe da, hain justu, deskontzentrazioa. Organo bakoitzaren eskumenak zeintzuk diren jakiteko, eskumenak aitortzeko arauan xedatutakoa hartu beharko da kontuan. Eskumenak esleitzeko hiru irizpide mota erabiltzen dira: materiala, lurralde-arlokoa eta funtzionala.

— *Eskumen materiala.* Eskumen bat organo jakin bati esleitzeko irizpidea materiala denean gertatzen da. Adibidez, Euskal Autonomia Erkidegoak ingurumen-arloko bere eskumenak organo dibertsifikatuen artean bana ditzake azpigaien arabera: uraren babesa, organo batentzat; airea zaintzea, beste batentzat; hondakinen aurkako borroka, hirugarren batentzat, eta abar.
— *Lurralde-arloko eskumena.* Eskumen bat organo jakin bati esleitzeko irizpidea lurraldea denean gertatzen da. Aurreko adibidearekin jarraituta, hondakinen arloko organo eskudun bat egon daiteke Gipuzkoan izapidetzen diren espedienteetarako, beste organo bat Bizkaian izapidetzen direnetarako, eta hirugarren bat Arabarako.
— *Eskumen funtzionala.* Eskumen bat organo jakin bati esleitzeko irizpidea funtzioa denean gertatzen da. Hau da organo batek espediente bat izapidetzeko eskumena izatea, beste organo batek espediente hori ebaztekoa, hirugarren batek egin dakizkiokeen errekurtsoen berri izatekoa eta abar.

Baina, zenbaitetan, gerta daiteke eskumenak esleitzeko arauak zehatz-mehatz ez zehaztea. Horrelakoetan, gaiaren eta lurraldearen arabera eskumena leukaketen beheragoko organoek izango dute espedienteen instrukzioa egiteko eta espedienteak ebazteko ahalmena. Bat baino gehiago badira, hierarkian komun duten goragokoak izango du eskumena (SPAJL 8.3 art.).

### III.1.2. Eskumena baliatzea

Eskumenari ezin zaio uko egin. Horrek esan nahi du eskumena esleituta duten organoek nahitaez baliatu behar dutela (SPAJL 8.1 art.). Eta era berean, salbuespenak salbuespen, organo horiek baino ezin dutela baliatu. Arau horrek garrantzi praktiko handia du; izan ere, be-

tetzen ez bada, eskumenik ezaren akatsa sortuko da. Eta eskumenik ezaren akatsaren ondorioz, administrazioaren jarduna baliorik gabekotzat jo daiteke. Izan ere, administrazioaren egintzak erabat deusezak izango dira «gaia edo lurraldea dela eta, argi eta garbi eskumenik ez duten organoek eman badituzte» [Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen (APEL) urriaren 1eko 39/2015 Legearen 47.1.b) art.].

## III.2. Hierarkiaren printzipioa

### III.2.1. Kontzeptua

Administrazioaren organoak sortzeko aurretiazko betekizuna izango da hau zehaztea ere: nola integratuko den dagokion administrazio publikoan, eta zeinen mendean egongo den [SPAJL 5.3.a) art.]. Administrazio publikoaren hierarkizazioari esker, eskumenak bertikalean banatzeko aukera dago. Hartara, organo batzuk besteen mende egongo dira, botere-maila handienetik txikienerako eskalari jarraiki. Aldi berean, hierarkiak obedientziaren betebeharra dakar eta modu askotara adierazten da betebehar hori. Besteak beste, SPAJL legearen 6. artikuluan aipatzen diren zerbitzuko jarraibide eta aginduez arituko gara orain.

### III.2.2. Zerbitzuko jarraibide eta aginduak

Ohiko moduan, zerbitzuko jarraibide eta agindu horiek barne-zirkularrak izaten dira. Kontrakoa dirudien arren, zorrotz hartuta, ez dira arau juridikoak. Izan ere, batzuetan ofizialki argitaratzen badira ere —nahiz eta, oro har, beharrezkoa ez izan—, jarraibide horiek ez dira erregelamenduak eta ez dira lotesleak herritarrentzat. Barnerako baino ez dira lotesleak, eta gainera, hierarkia-printzipioaren arabera mendeko direnentzat soilik. Horien helburua ez da antolamendu juridikoa berritzea, administrazioaren jarduera bideratzea baizik. Beraz, zerbitzuko jarraibide eta agindu horien hartzaileak mendekoak berak dira; funtsean, Administrazioaren zerbitzurako langileak. Izan ere, zerbitzuko jarraibide edo aginduak ez betetzeak diziplinazko erantzukizuna eskatzea ekar dezake, eta, hala eta guztia ere, egintzen balioari ez eragitea.

## III.3. Efikazia-printzipioa

### III.3.1. Kontzeptua

Esan daiteke efikazia-printzipioak, antolaketari dagokionez, gutxienez bi zentzu izan ditzakeela:

— Alde batetik, administrazioko organoak abian jartzeko eta jarduteko behar den diru-izendapenak emateko betebeharra; hortaz, administrazioko organoak sortzeko garaian aurrekontuan aurrezteari erreparatzen zaio.
— Bestetik, organoak bikoizteko debekuak ezartzen duen arrazionalizazio-eskakizuna; aipatu da dagoeneko eskumenen ikuspegian.

Baina logikari jarraituz, efikazia-printzipioaren eskakizunek baliabideak nolabait optimizatzea ere eskatzen dute. Hori da, hain justu, Administrazioaren Zientzia esaten zaion hori bultzatzen duten baliabide nagusietako bat.

### III.3.2. Organoen arteko harremanak

Ikuspegi juridiko hertsian, eraginkortasuna eta organoen arteko harremanen araubideak duen malgutasuna ere lotu daitezke; hau da, administrazio bereko organoen arteko harremana. Ildo

ISBN: 978-84-7777-732-8

horretan, organoen arteko gatazkak konpontzea sinplifikatzen da; izan ere, oro har, hierarkian goragoko mailan dagoen organo komunak ebazten ditu (SPAJLren 14. artikulua).

## IV. ADMINISTRAZIOKO ORGANOEN OINARRIZKO ARAUBIDE JURIDIKOA

Hemen interesatzen zaizkigun SPAJLen gainerako aurreikuspenak hiru gai nagusiren inguruan laburbil daitezke: eskumen propioak baliatzerakoan ukaezintasunaren printzipioaren salbuespenak aurreikustea, kide anitzeko organoen erregulazioa eta administrazio-organoen inpartzialtasunaren bermeak. Jarraian banan-banan garatuko ditugu.

### IV.1. Eskumenak baliatzeko arau bereziak

Eskumenen ukaezintasun-printzipioaren aldaeratzat, SPAJL legean antzeko zenbait figura aurreikusten dira: eskuordetza, goragokoak eskumenak bereganatzea, kudeaketa-gomendioa, sinadura delegatzea eta ordezkotza.

#### IV.1.1. Eskumenak eskuordetzea

Arautze zehaztuena eskuordetzari dagokio; muga formal nahiz material ugari ditu (SPAJLen 9. artikulua). Hori horrela izanik:

- Zenbait eskumen ezin dira eskuordetzan eman eta debekatuta dago azpieskuordetzea ere.
- Formalki, eskuordetzeko erabakiak gehiengo bereziak lortzea eska dezake, eta ofizialki argitaratu behar da.
- Administrazio-ebazpenak delegazioz ematen direnean, espresuki adierazi behar da hala eman direla, eta organo delegatzaileak emandakotzat joko dira. Arau horrek garrantzi praktiko nabaria du, adibidez, errekurtsoei dagokienez.
- Gainerakoan, eskuordetza noiznahi ken daiteke, baina kentze hori ere dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar da.

Laburbilduz, eskuordetza-eskumenak baliatzeko aukera transmititzeko teknika bat dela esan daiteke, behin-behinekoa. Zorrotz hartuta, organo delegatzaileak eskumenaren titularta-sunari eusten dio beti, nahiz eta eskumena baliatzeko aukera beste organo bati esleitu.

#### IV.1.2. Antzeko beste figura batzuk

Apartatu honetan aipatu diren gainerako figurak honela laburtuko ditugu.

- *Goragokoak eskumena bereganatzea:* Hierarkia-printzipioaren arabera, teknika honen bitartez, goragoko organoek aukera dute beheragoko organoren baten eskumena kasu jakin batean baliatzeko. Eskuordetzan emandako eskumenen kasuan ere gerta daiteke goragokoak eskumena bereganatzea. Formalki, goragokoak eskumena bereganatzeko erabaki arrazoitua baino ez da behar, arrazoi teknikoetan, ekonomikoetan, sozialetan, juridikoetan edota lurraldeari dagozkionetan oinarritua. Erabaki hori ez da nahitaez argitaratu behar, baina bai interesdunei jakinarazi, dagokion espedientean. Erabaki horren aurka ezin da errekurtsorik jarri (SPAJLen 10. art.).
- *Kudeaketa-gomendioa:* Nola edo hala, organoen arteko lankidetza-teknika bat da, edo administrazioen artekoa ere bai. Horri esker, egiaz eskuduna ez den administrazioko or-

ganoei aukera ematen zaie jarduera materialak, teknikoak eta zerbitzukoak gauzatzeko. Adibide bat jarriko dugu hobeto ulertzearren. Demagun isuriengatiko zehapen-espediente batean ezinbestekoa dela kutsatutako uraren laginak aztertzea. Organo eskudunak laborategi pribatuetara jo dezake, eta horretarako administrazio-kontratuen araudia bete beharko luke. Baina administrazio bereko edo beste administrazio bateko laborategi publikoetara ere jo dezake. Kasu horretan, ohiko kudeaketa-gomendioa izango litzateke, SPAJLen 11. artikuluari atxiki beharrekoa, eta ez Sektore Publikoaren Kontratuen azaroaren 8ko 9/2017 Legeari (SPKL). Hala ere, 2015eko erreformak mugatu egin du figura horren irismena; izan ere, alde batetik, kudeaketa-gomendioa jasotzen duen erakundeak bete beharreko baldintzak areagotzen ditu, eta, bestetik, eragozten du gomendioaren xedea SPKLen «araututako kontratuen berezko prestazioak» izatea. Hartara, kudeaketa-gomendioa administrazioen arteko hitzarmenen bidez formalizatzen da, eta ofizialki argitaratu egin behar izaten da.

— *Sinadura delegatzea:* Teknika hori barnerako baino ez da, eta, printzipioz, ez die eragiten ez organo bakoitzari esleitutako eskumenen titulartasunari, ez baliatzeari (SPAJLen 12. artikulua).
— *Ordezkotza:* Teknika horri esker, administrazio-organo batek funtzionatzen jarrai dezake titularraren kargua hutsik egon arren, edo titularra kanpoan edo gaixorik egon arren (SPAJLen 13. artikulua, hiru kasu horiei abstentzioa edo errekusazioa ere gehitu die).

## IV.2. Kide anitzeko organoen oinarrizko araudia

Estatuko legegileak egoki iritzi zion 1992ko PEL legean kapitulu berezi bat txertatzeari, kide anitzeko organoen araubide juridiko komuna finkatzeko; hau da, kide bakarreko organoen kasuan ez bezala, kide anitzeko organoen titulartasuna pertsona fisiko multzo bati dagokio. Alde horretatik, organoko buruaren, organoko kideen eta idazkariaren estatutu juridikoa arautu ziren. Deialdiak, bilkuren araubidea eta aktak ere arautu ziren.

Zenbait autonomia-erkidegoren ustez, araudi hori zehatzegia zen —ez zuelako uzten aukera handirik autonomia-erkidegoan araudia garatzeko— eta errekurtsoak jarri zituzten Konstituzio Auzitegian. Konstituzio Auzitegiaren apirilaren 6ko 50/1999 Epaiak onetsi egin zituen parte batean errekurtso horiek; izan ere, eskumen-banaketaren konstituzio-aginduaren kontrakotzat jo zituen agindu haietako asko. Gaur egun, agindu haien edukia desagertu egin da SPAJLen 15. artikulutik 18. artikulura bitartean jasotzen den oinarrizko araubide juridikotik. Laburbilduz:

— Kide anitzeko organoek idazkari bat izango dute, zeina organoko bertako kide bat izan daitekeen, edo dagokion administrazio publikoaren zerbitzuko pertsona bat. Kide anitzeko organoaren bilkura guztietako akta egingo du idazkariak eta eskatzen dizkioten erabakien ziurtagiriak ere egingo ditu. Baina, 2015eko erreformatik aurrera, «kide anitzeko organoaren jarduketen legezkotasun formala eta materiala» zaintzea ere badagokio.
— Organoa balio osoz eratzeko, gutxieneko *quorum* jakin bat behar da eta buruak, idazkariak eta, gutxienez, kideen erdiek egon behar dute bilkuran. Funtzionamendu-arauetan, kide anitzeko organoek arau bereziak aurreikus ditzakete bigarren deialdia egiteko, *quoruma* hain zorrotza izan gabe.
— Erabakiak balio osoz hartu ahal izateko, gaiak gai-zerrendan agertu behar du aldez aurretik edo, bestela, presazko prozeduraz txertatu behar da. Erabakiak botoen gehiengoarekin hartuko dira. Organoko kideek aurkako botoa ematen badute edo abstenitzen badira, salbuetsita geratuko dira erabakietatik erator daitezkeen erantzukizunetatik.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Gainerakoan, SPAJLek sartutako berrikuntzek aukera gehiago ematen dituzte bileren deialdia egin, eratu eta bilerak egiteko eta erabakiak hartzeko, bai aurrez aurre, bai urrutitik. Bilkurak grabatzea onartzen du espresuki, akten edukia arintzen du, akten onarpena bizkortzen du eta, oro har, ziurtagiriak bitarteko elektronikoen bidez egitea ezartzen du.

Araudi hori, printzipioz, kudeaketako kide anitzeko organoei aplikatzen zaie (oposizioetako epaimahaiei, esaterako). Horiekin batera, azpimota bat identifika dezakegu: ordezkaritzako kide anitzeko organoak (hala nola, Ingurumenerako Aholku Batzordea).

Horri jarraituz, kontuan hartzekoa da azaldu berri ditugun arauak ez zaizkiela aplikatuko gobernuko kide anitzeko organoei, gobernu zentrala, autonomia-erkidegokoa edo tokikoa izan. Organo horiek osaera eta funtzionamenduko arau bereziak dituzte: Gobernuari buruzko azaroaren 27ko 50/1997 Legearen (GL) 17-19 artikuluetan, autonomia-erkidegoko lege aplikagarrietan eta TAOLen dagozkion aginduetan, hurrenez hurren, xedatutakoak.

## IV.3. Administrazioko organoen inpartzialtasun-printzipioa

Konstituzioari jarraiki, administrazio publikoek objektibotasunez betetzen dituzte interes orokorrak. Objektibotasun hori lortzeko, besteak beste, Administrazioko organoek inpartzialak izan behar dute. Espediente jakin bakoitzean Administrazioko organoak osatzen dituzten pertsonen inpartzialtasuna bermatzeko, prozeduran parte ez hartzeko eta errefusatzeko teknikak aurreikusi dira.

### IV.3.1. Arrazoiak

Administrazioko organoak osatzen dituzten pertsonen inpartzialtasuna zalantzan jartzen da, baldin eta, espediente jakin bati dagokionez, SPAJL legearen 23.2 artikuluan zerrendatzen diren egoeretakoren bat gertatzen bada: Laburtuz, hauek dira egoera horiek:

— Interes pertsonala izatea aztertuko den gaian edo gai horretako ebazpenak eragin diezaiokeen beste batean.
— Espedientean interesa duen baltzu edo erakunde bateko administratzaile izatea.
— Interesdunen batekin ebatzi gabe dagoen auziren bat izatea.
— Interesdunekin edo haien ordezkariekin ezkontza-lotura edo antzeko izatezko egoera izatea eta ahaidetasun-maila jakin bat izatea.
— Pertsona horietakoren baten bulego berekoa izatea edo horiekin elkartuta egotea.
— Pertsona horietakoren batekin adiskidetasun mina edo ikusiezin nabarmena izatea.
— Dagokion prozeduran aditu edo lekuko moduan aritzea.
— Interesdunen batekin zerbitzu-harremana izatea azken bi urteotan.

Ikus daitekeenez, arrazoi batzuk modu objektiboan neur daitezke (ahaidetasuna, adibidez) eta beste batzuek subjektibotasun-maila handiagoa edo txikiagoa izan dezakete (adiskidetasun mina, esaterako). Nolanahi ere, arrazoi horiek baliarazteko bi modu daude. Jarraian azalduko dira.

### IV.3.2. Parte ez hartzeko betebeharra

Aurretik aipaturiko egoeraren batean dauden administrazioetako agintari edo enplegatu publikoek ez dute prozedura jakin horretan parte hartu behar. Egoera horretan, kasuak eragiten dion pertsona bera konturatzen da parte ez hartzeko arrazoia gertatzen dela eta berehala jakinarazi behar dio nagusi hurrenari.

Ondorioz, agintari eta enplegatu publikoek parte ez hartzeko betebeharra dutela esan dezakegu. Izan ere, betebehar hori betetzen ez badute, nahiz eta egindako jarduketak nahitaez baliogabeak ez izan, erantzukizuna izango dute. Gainerakoan, legean, goragoko mailakoari egoki iritzitakoa ebazteko aukera uzten zaio; alegia, eraginpean hartutakoa ordeztea edo postuan berrestea.

### IV.3.3. Errekusazio eskubidea

Prozedura jakin batean interesa dutenek SPAJLen 23.2 artikuluan adierazitako kasuak ere baliaraz ditzakete, errekusatzeko idazkia delakoaren bidez (SPAJLen 24. artikulua). Horrela, bada, interesdunen eskubidea da agintari eta langile publikoak errekusatzea.

Eskubide hori noiznahi balia daiteke, prozedura izapidetzen ari den bitartean. Hala ere, eta logikari jarraiki, arrazoi horietakoren bat aipatzea ez da nahikoa; arrazoi hori frogatu egin behar da baina, normalean, dena den, frogatzeko arazoak izaten dira; hala ere, zuzenbidean onartutako edozein bideren bitartez gaindi daitezke.

Errekusatzea proposatzen bada, arazo intzidental bat gertatzen da, eta, ohikoa denaz bestera, eten egiten du espedientearen tramitazioa. Arau hori logikoa da; izan ere, inpartzialtasuna zalantzan jartzen da, eta, beraz, saihestu egin behar da errekusatutako pertsona horrek jardunean jarraitzea.

Gainerakoan, errekusatzea lehenbailehen ebatzi behar da. Errekusatuak egun bat dauka esan beharrekoa esateko. Errekusatzea onartzen badu, nagusiak ordezkoa jartzea erabakiko du berehala. Errekusatzea onartzen ez badu, nagusiak egoki iritzitako txostenak eskatu eta egiaztapenak egin ditzake, baina hiru egun izango ditu ebazteko. Izapide-egintza bat denez, ebazpen horren aurka ezin da errekurtso autonomorik jarri.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 23. gaia

✓ Administrazio-egintza.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 23. gaiaren aurkibidea

1. **Administrazio-egintza**

A) Kontzeptua
B) Egitea
   B.1. Egintza emateko eskumena duen administrazio-organoa
   B.2. Administrazio-egintza eta -prozedura
C) Edukia
   C.1. Elementu arautuak eta elementu diskrezionalak egintzaren edukian
   C.2. Edukiaren arabera baliozkoak izateko betekizunak
   C.3. Zehaztapen osagarriak
   C.4. Egintza motak edukiaren arabera
D) Arrazoitzea
   D.1. Nahitaez arrazoitu beharreko egintzak
   D.2. Egintza arrazoitzearen betekizunak
E) Forma
   E.1. Kanpora agertzeko forma
   E.2. Barneko egitura

2. **Administrazio-egintzaren eraginkortasuna**

A) Denbora-eraginkortasuna
B) Administrazio-egintzen atzeraeragina
C) Administrazio-egintzak etetea
D) Administrazio-egintzen jakinarazpena
   D.1. Baldintza orokorrak
   D.2. Jakinarazpenak paperean egitea
   D.3. Jakinarazpen elektronikoak egitea
   D.4. Emaitzarik gabeko jakinarazpena
E) Administrazio-egintzak argitaratzea
F) Administrazio-egintzak betearazi beharra eta nahitaez betearaztea

3. **Administrazio-isiltasuna**

A) Epearen barruan ebazteko eta jakinarazteko betebeharra
B) Epe barruan ez ebaztea eta ez jakinaraztea: administrazio-isiltasunaren motak, ondorioak eta izaera
   B.1. Interesdunak eskaturik hasitako prozeduretan
   B.2. Ofizioz hasitako prozeduretan

4. **Deuseztasuna eta deuseztagarritasuna**

A) Administrazio-egintzen baliozkotasun-presuntzioa
B) Administrazio-egintzen baliogabetasuna
   B.1. Egintza erabat deusezak: legezko kasuak eta arauketa
   B.2. Egintza deuseztagarriak: legezko kasuak eta arauketa
   B.3. Baliogabetzen ez duten irregulartasunak

# 1. ADMINISTRAZIO-EGINTZA

## A) Kontzeptua

Administrazio-egintza administrazio-zuzenbidearen oinarrizko instituzioetako bat da. Alabaina, administrazio-egintzari buruzko legezko kontzepturik ez dago. GARCÍA DE ENTERRÍA legelariak honela definitzen du: «Administrazioak erregelamenduak egiteko ahalaz bestelako administrazio-ahal bat baliatuta egindako borondatearen, judizioaren, jakitearen edo nahiaren deklarazioa». Administrazio-egintzaren kontzeptu horretatik zenbait ezaugarri ondorioztatzen dira:

1. Administrazio publikoaren deklarazio bat da. Administrazio-prozedura baten barruan partikularrek egindako jarduketak ez dira administrazio-egintzak (eskabideak, alegazioak, erreklamazioak, errekurtsoak eta abar).
2. Administrazio publikoaren aldebakarreko deklarazio bat da. Hala, kontratu, itun edo administrazio-hitzarmenetatik bereizi behar da. Horiek guztiak aldebikoak dira, hots, negoziatu egiten dituzte administrazioak eta partikularrek. Nolanahi ere, esan beharra dago aldebakarreko administrazio-egintza batzuek hartzailearen onarpena behar dutela guztiz eraginkorrak izateko (funtzionario baten izendapenak, adibidez, karguaz jabetzen den uneaz geroztik soilik izango ditu ondorioak). Bestalde, kasu batzuetan, akordioak edo itunak administrazio-prozedura baten barruan txerta daitezke, prozeduraren amaiera dakarren ebazpena iritsi baino lehenago (APEL, 86.1. artikulua).
3. Administrazioaren deklarazio hori zenbait motatakoa izan daiteke: borondate-deklarazioa (obra-lizentzia bat ukatzea, esaterako), nahiaren deklarazioa (zehapen-ebazpen bat proposatzea), jakitearena (erroldatze-ziurtagiri bat ematea) edo judizioarena (udaleko idazkariaren txosten juridiko bat). Nolanahi ere, deklarazio horren ezaugarri bereizgarria (eduki zehatza gorabehera) zera da, ondorio juridikoak sortzen dituela, ez baita jarduketa material soila (adibidez, udal-zerbitzuek espaloi bat konpontzea jarduketa material soila da; ordea, lehenago, udalaren obra-proiektua egin beharko da, eta proiektu hori onestea administrazio-egintza da).
4. Administrazioak administrazio-ahal bat baliatzearen ondorioz sortzen da deklarazioa, eta ahal horrek erregelamendu-ahalaz bestelakoa izan behar du; izan ere, erregelamendu-ahalaren kasuan, administrazio publikoak ez du administrazio-egintza bat egiten, erregelamendu bat baizik (hau da, arau juridiko mota bat). Administrazioari administrazio-egintzak egitea ahalbidetzen dion administrazio-ahala (zehatzeko, jabetzak kentzeko, ikuskatzeko eta abarrerako ahala) ordenamendu juridikoak ematen du, arau juridiko batek alegia, administrazioaren legezkotasun-printzipioari jarraikiz.
5. Administrazio-egintza administrazio-ahal jakin bat erabiltzea denez gero, administrazio-zuzenbideari lotuta dago. Horrek administrazio-egintza bereizten du administrazio publikoarenak izanik zuzenbidearen beste adar batzuen eraginpean dauden beste jarduketa mota batzuetatik (esaterako, lan-kontratua duen pertsona bat kaleratzean, lanzuzenbidea hartu behar da aintzat; eta herentzia bat onartzean, berriz, zuzenbide zibilari jarraitu behar zaio).

## B) Egitea

Legearen arabera, administrazio publikoen egintzak, beren kabuz nahiz interesdunak eskaturik emandakoak, eskumena duen organoak egingo ditu ezarritako betekizunei eta prozedurari jarraituz (APEL, 34.1. artikulua). Hori dela eta, administrazio-egintzaren figura osatzen duten bi elementu hauek bereiz aztertu behar dira:

ISBN: 978-84-7777-732-8

### B.1. Egintza emateko eskumena duen administrazio-organoa

Administrazio-egintza administrazio publiko eskudunak eman behar du (Estatukoak, autonomia-erkidegokoak, foru-administrazioak edo udal-administrazioak), eta, horren barruan, egintza emateko eskumena esleituta duen administrazio-organoak. Eskumena administrazio-organo bakoitzari dagokion ahalaren neurria dela esan ohi da. Arauek finkatzen dute administrazio-organo bakoitzaren eskumen zehatza. Xedapen batean administrazio publikoren bati eskumena aitortzen bazaio, baina eskumen hori zein organok baliatu behar duen zehazten ez bada, gaiaren eta lurraldearen arabera eskumena leukaketen beheragoko organoek izango dute espedienteen instrukzioa egiteko eta espedienteak ebazteko ahalmena, eta, bat baino gehiago badira, haien artean hierarkian gorago dagoenak (SPAJL, 8.3. artikulua).

Administrazio-organoak eskumena izan behar du eskumenak esleitzeko ohiko irizpideen arabera: materiala, lurraldekoa, denborakoa eta hierarkikoa. Egintza bat ematean irizpide horietako bat betetzen ez bada, eskumenik ezaren akatsa egiten da, eta horrek egintza baliogabetu dezake. Hortaz, adibidez, Osasun Sailak Herrizaingo Sailaren berezko gaiei buruzko egintzak ematea (eskumen materialik eza) edo Hezkuntza Sailaren Bizkaiko Ordezkaritzak Gipuzkoako Ordezkaritzarenak diren gaiekin gauza bera egitea (lurraldeko eskumenik eza) ez dator zuzenbidearekin bat; ezta, eskumenak eskuordetuta egonik, eskuordetu duen organoak eskuordetutako eskumenei buruzko egintzak ematea ere, egindako eskuordetzea aldez aurretik errebokatu gabe (denborako eskumenik eza). Eskumen hierarkikorik eza izango dugu, berriz, erabakia hartu duen organoa ez denean arauen arabera erabaki hori hartu behar zuen organoaren maila berekoa eskala hierarkiko-administratiboan (adibidez, arauz, dena delako egintza sailburuari dagokio, baina sailburuorde batek hartu du). Halakoetan, ordenamenduan jasota dagoenez, egintza eskumenik gabe —oker, beraz— hartu duen hierarkian goragokoak badu aukera egintza baliozkoa dela erabakitzeko (APEL, 52.3. artikulua), baina ez beti, badira salbuespen batzuk.

Beharrezkotzat jotzen da, halaber, esku hartzen duen organoaren titularra bere eginkizunetarako legez izendatu izana, ez egotea abstenitu beharra dakarren kausarik (esaterako, interesdunaren adiskide mina izatea) eta borondate-akatsik gabe jardutea (oker, dolo, indarkeria edo larderiak eragindako akatsa). Nolanahi ere, aurrerago ikusiko dugunez, elementu horien presentziak ez du beti egintza baliogabetzen; aipatutako gorabeherak egintzaren edukiari eragiten dion edo ez, horixe da kontuan hartu beharreko gauza bakarra. Hala, funtzionario batek emandako administrazio-egintza batek adiskide mina duen interesdun bati eragin arren, litekeena da egintza hori zuzenbidearekin guztiz bat etortzea, baldin eta, objektiboki, gorabehera horrek egintzaren edukia aldarazten ez badu (esaterako, ordenamenduaren arabera jaso dezakeen prestazio ekonomiko bat aitortuz gero). Beste kontu bat litzateke funtzionarioari diziplina-erantzukizuna eskatzea, baldin eta, esaterako, ez bada abstenitu nahiz eta abstenitzeko arrazoiak egon.

Gainera, kide anitzeko administrazio-organoetarako —eta hau ere kontuan hartu behar da—, legeak baditu ezarrita beste baldintza berezi batzuk, ematen dituzten administrazio-egintzak (erabakiak, normalean) baliozkoak izan daitezen; baldintzotan dago zehazturik: kide anitzeko organoa eratzeko quoruma, deialdiak nola egin, gai-zerrenda nola osatu eta erabakiak hartzeko araubidea (SPAJL, 17. artikulua).

### B.2. Administrazio-egintza eta -prozedura

Oro har, administrazio-egintzak eman behar dira ezarritako prozedurari jarraikiz, baina nolanahi ere, esan beharra dago ordenamenduak uzten duela, halaber, arau batean aurreikusita-

koa oinarritzat hartuta zuzenean emandako administrazio-egintzak egon daitezen, aldez aurreko prozedurarik gabe (esaterako, alkateak berehala hondatzeko zorian dagoen eraikina eskoratzeko eta utzarazteko emandako agindua, edo bonba-abisua tartean egonik polizia-agintari batek kale bat trafikorako ixteko hartutako erabakia).

Prozedura-ikuspegitik, bi administrazio-egintza mota bereiz daitezke argi eta garbi: behin betiko egintzak eta izapide-egintzak.

Behin betiko egintzak (ebazpenak edo ebazpen-egintzak ere esaten zaie) administrazio-prozedura amaitzen dutenak dira, bai interesdunek agertutako gai guztiak bai prozedura horretatik eratorritakoak erabakitzen dituztenak (APEL, 88.1. artikulua). Errekurtsoa jarri behar denerako, behin betiko egintzetan bi kategoria bereiz daitezke:

— Administrazio-bideari amaiera ematen dioten egintzak. Administrazioarekiko auzietako organo judizialetan aurkez daiteke zuzenean egintza horien aurkako errekurtsoa, baina berraztertzeko administrazio-errekurtsoa ere aurkez daiteke aldez aurretik (hortaz, ez da nahitaezkoa), egintza eman duen administrazio-organoaren aurrean (APEL, 123. artikulua).

  Zer egintzak amaitzen dute administrazio-bidea? Oro har, legeak honako hauek ezartzen ditu (APEL, 114.1. artikulua):

a) Gora jotzeko errekurtsoak ebazten dituztenak.
b) Aurkaratze-prozeduren ebazpenak, gora jotzeko errekurtsoa ordezka badezakete legez (APEL, 112.2. artikulua).
c) Mailaz goragokorik ez duten administrazio-organoen ebazpenak, legeren batean aurkakoa ezartzen denean izan ezik.
d) Prozedura amaitzekoak diren akordio, itun, hitzarmen edo kontratuak.
e) Administrazioaren ondare-erantzukizunari buruzko prozedurak ebazten dituztenak, edozein dela ere prozedura ekarri duen harreman mota, publikoa nahiz pribatua.
f) APELen 90.4. artikuluak zehapen-bidera dakartzan prozedura osagarriak ebazten dituztenak (kasu honetan: administrazio-bidean zehatu beharreko zer edo zer egin delarik, administrazioari eragin zaizkion kalte-galeren ordaina zein den zehaztu behar denean).
g) Administrazio-organoen gainerako ebazpenak, lege- edo erregelamendu-xedapenen batek aginduz gero.

  APELen 114.2. artikuluan dago zehaztuta Estatuko Administrazio Orokorraren zer egintzek amaitzen duten administrazio-bidea (Gobernuko kide eta organoenak barne). Toki Administrazioaren eremuan, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 52.2.b. artikuluan jaso da zerrenda hori: adibidez, alkatearen, osoko bilkuraren edo tokiko gobernu-batzarraren ebazpenak (nahiz eta badiren salbuespen batzuk). Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioari dagokionez, gai horri buruzko araudi espezifikorik ez dago, APELen oro har aipatutakoaz aparte.

— Administrazio-bideari amaiera ematen ez dioten egintzak. Administrazioarekiko auzietako organo judizialen aurrean aurkaratu baino lehen, egintza horiek eman zituen organoaren goragoko organoari jarri behar zaio nahitaez gora jotzeko administrazio-errekurtsoa (edo hura legez ordeztuko duen beste edozein) (APEL, 121.1. artikulua). Horrelako egintzen legezko definiziorik ez dago, eta aipatzekoa da hondar-izaera dutela aurrekoen aldean (administrazio-bidea amaitzen dutenez besteko behin betiko egintza guztiak dira).

Izapide-egintzak, bestetik, administrazio-prozeduraren baitan ematen diren egintza instrumentalak dira (hasierako fasean edo instrukzio-fasean), gaiaren funtsari buruzko behin betiko azken ebazpenaz bestelakoak. Hasiera batean behintzat, ezin dira izapide-egintzak autono-

ISBN: 978-84-7777-732-8

miaz eta zuzenean aurkaratu. Izapide-egintza baten legezkontrakotasuna baliatzekotan, prozeduran emandako behin betiko ebazpena aurkaratzean behar du izan, orduan bakarrik; baina legeak (APELen 112.1. artikulua) salbuespen jakin batzuk ezartzen ditu baldin eta izapide-egintzek:

a) gaiaren funtsa zuzenean edo zeharka erabakitzen badute,
b) prozedurarekin aurrera egitea ezinezkoa izatea eragiten badute,
c) defentsa-gabezia eragiten badute,
d) eskubide edo interes legitimoei kalte erreparaezinak eragiten badizkiete.

Gorabehera horietako bat gertatuz gero, izapide-egintza aurkaratu egin daiteke, bereizita eta autonomiaz.

Kontuan hartu behar dira, halaber, egintza irmo izenekoak. Egintza horien aurka ezin da ez administrazio-errekurtsorik ez errekurtso judizialik jarri, berrikuspen-errekurtso berezi bat jartzen denean izan ezik (partikularrak bidezko errekurtsoa jartzeko epeak igarotzen utzi dituelako edota epailearen erabaki irmo batek —hau da, errekurtsoa jartzeko aukera ematen ez duen erabaki batek— edukia berretsi duelako). Egintza irmo baten eduki berbera duen egintza bat ematen badu administrazioak (subjektuei, uziei eta oinarriei dagokienez), egintza horri berresteko egintza esaten diogu. Administrazioarekiko auzien jurisdikzioa arautzen duen uztailaren 13ko 29/1998 Legeak 28. artikuluan ezartzen duenez, administrazioarekiko auzi-errekurtsoa ez da onargarria lehenagoko egintza behin betiko eta irmo baten berdina den egintza bati buruzkoa bada, edo garaiz eta forma egokian ez errekurritzeagatik bere hartan utziriko egintza bat berresteko egintzei buruzkoa bada.

Badago egintzak sailkatzeko beste modu bat, prozeduraren ikuspegitik ere garrantzia duena (nola interesdunek prozeduran duten esku-hartzeari, hala, eta bereziki, egintzak jakinarazi eta argitaratzeko araubideari dagokienez). Hala, egintza singularrak eta egintza plural edo orokorrak bereizten dira. Lehenak interesdun jakin bati edo batzuei dagozkie; egintza pluralek, aldiz, hartzaile plural edo zehaztugabe bat dute (esaterako, ikerketa-sari baten deialdia, gai jakin bati buruzko lanak aurkeztu nahi dituzten guztientzako irekia).

## C) Edukia

Legeak ezartzen duenez, egintzetan, edukia ordenamendu juridikoan ezarritakoari lotuko zaio, zehatza izango da eta lortu nahi diren helburuei egokitua (APEL, 34.2. artikulua).

### C.1. Elementu arautuak eta elementu diskrezionalak egintzaren edukian

Administrazio-egintza oro ahal bat baliatzearen ondorio da, eta hortaz, egintzen edukia, funtsean, baliatzen den ahal motaren araberakoa izango da. Funtsean bi ahal mota daudenez (arautuak eta diskrezionalak), egintzen edukian nola elementu arautuak hala diskrezionalak sartzeko aukera izango da, ahal horiek arautzen dituzten arauek ezarritakoaren arabera. Nolanahi ere, egintza baten edukia ezin da guztiz diskrezionala izan, egintzaren elementu jakin batzuk betiere arautuak izango direlako (egintza eragin duen aurrekaria, egintza ematen duen organoaren eskumena, egintza ematean lortu nahi den helburua). Areago, batzuetan egintzak guztiz arautuak izaten dira, edukian elementu diskrezionaletarako tokirik utzi gabe (esaterako, funtzionarioen hirurtekoak aitortzea egintza arautua da: eginkizuna betetzen hiru urteko aldia eman duela besterik ez du egiaztatu behar administrazioak, tartean egon daitezkeen gainerako elementuen inguruan —produktibitatea, dedikazioa eta abar— inolako baloraziorik egin gabe).

Egintzaren eduki jakin batzuk ahal diskrezional bat baliatzearen ondorio izan daitezke, eta kasu horretan egintza arrazoitu egin behar da, zuzenbidearekin bat datorrela bermatzeko. Eduki diskrezionala duen egintza bat ez arrazoitzeak administrazioaren arbitrariotasuna ekarriko du berekin, eta Konstituzioak debekatu egiten du halakorik egitea (Konstituzioaren 9.3. artikulua).

### C.2. Edukiaren arabera baliozkoak izateko betekizunak

Administrazio-egintzek bat etorri behar dute ordenamendu juridikoan ezarritakoarekin (APEL, 34.2. artikulua). Oro har, ordenamenduaren sektore bakoitzeko (polizia, ingurumena, hirigintza, osasuna, ondasun publikoak eta abar) administrazio-arauek finkatzen dute dena delako arlo horretan ematen diren administrazio-egintzen edukia.

Legeak ezartzen duenez, egintzetan, edukiak helburuei lotuta egon behar du (APEL, 34.2. artikulua), eta jarraian horrek zer esan nahi duen azalduko dugu. Administrazio-egintza bat ematea —aldez aurretik adierazi dugunez— araudiaren arabera administrazioari dagokion ahal bat baliatzea da. Eta arauek administrazioari ahalak esleitzen dizkiotenean, helburu jakin batzuk lortzeko esleitzen dizkiote (adibidez, desjabetzea onura publikoko edo gizarte-intereseko helburuetarako baino ezin da egin, eta poliziari esleitutako ahalmen guztiek herritarren segurtasuna babesteko helburua dute). Ahal horiek baliatzean ematen diren administrazio-egintzek, hortaz, arauak ahal jakin horretarako ezarri duen helburua eduki behar dute jomugan. Adibidez, ezinezkoa da desjabetze-egintzarik ematea herri- edo gizarte-onurakoak ez diren helburuetarako. Ordenamenduan aurreikusitakoaz bestelako xedearekin ematen bada administrazio-egintza, agintea desbideratu egiten da, eta hori bai da egintza legez kanpo uzteko arrazoia (APEL, 48.1. art.).

Halaber, administrazio-egintzen edukiak zehatza (APEL, 34.2. art.) eta posiblea (APEL, 47.1. art.) izan behar du. Adibidez, zehapen-espediente bat hasteko egintzan ez bada aipatzen zein arau-haustek eragin duen espedientea irekitzeko agindua (legea urratu dela baino aipatzen ez bada, esaterako), orduan egintza hori zehaztugabea izango da, eta, hortaz, ez da zuzenbidearekin bat etorriko. Demagun norbaitek artelan bat (koadro bat, esaterako) kultura-intereseko ondasun izendatu nahi duela, orain urte batzuk sute batek koadroa suntsitu bazuen ere. Kasu horretan, egintzaren edukia ezinezkoa izango litzateke.

### C.3. Zehaztapen osagarriak

Administrazio-egintzaren edukiak zenbait zehaztapen osagarri bil ditzake, hala nola baldintzak, epemuga eta modua. Hasiera batean, ahala arautzen duten arauek ahalbidetzen badute soilik sartu ahal izango dira zehaztapen horiek, eta arau horietan ezarritako baldintza eta mugak aintzat hartuta. Alabaina, ahalak ematen dituzten arauak orokorregiak izaten dira sarritan, eta bide ematen diote administrazioari zehaztapen horiek egintzetan isilbidez inposatzeko. Kasu horretan, egintza zuzenbidearekin bat ote datorren ebazteko, arauak bere xedearekiko duen koherentzia-maila hartu beharko da aintzat (eraikuntza-lizentzia bat emateko, onargarria da, esaterako, honako baldintza hau jartzea: beste urbanizazio-proiektu batek ere ukitzen badu inguru hori, lizentzia eman aurretik, urbanizazio-proiektua amaituta egotea; ordea, eskatzaileak obra-enpresa jakin batekin eta ez beste batekin kontratatzea ezin da inondik inora onartu lizentzia emateko baldintzatzat).

### C.4. Egintza motak edukiaren arabera

Egintzen edukiaren arabera, aldeko egintzak eta kontrako egintzak bereiz ditzakegu. Aldeko egintzek aldeko ondorioak eragiten dituzte beren hartzaileentzat: baimenak, emakidak, leka-

ISBN: 978-84-7777-732-8

penak, laguntzak, diru-laguntzak eta abar; karga-egintzek edo kontrako egintzek, aldiz, ukitutako partikularraren eskubide, interes edo egoera juridikoak mugatu edo murriztu egiten dituzte (zehapenak, desjabetzeak, aginduak eta abar). Bereizketa hori oso garrantzitsua da, nola egintza arrazoitzeko (kontrako egintzak arrazoitu behar dira, ezinbestean), hala, eta bereziki, administrazioak horiek ofizioz berrikusi edo errebokatu behar baditu ere.

## D) Arrazoitzea

### D.1. Nahitaez arrazoitu beharreko egintzak

Administrazio-egintzak arrazoitu beharra ez da eskakizun formal soila, administrazioaren gardentasun-printzipioaren adierazgarri baizik (SPAJLen 3.1.c. artikuluan jaso da). Herritarrek eskubidea dute eragiten dieten administrazio-erabakien arrazoien berri izateko. Hala, erabakiak zuzenbidearekin bat ote datozen egiazta dezakete, eta, nahi badute, horien aurkako errekurtsoak aurkeztu.

Legeak ez du eskatzen administrazio-egintza guzti-guztiak arrazoitzea, zenbait egintza mota arrazoitu beharra baizik, baina kategoria horien barnean kasu ugari sartzen dira. Legearen arabera, honako administrazio-egintza hauek arrazoitu behar dira, egitateak eta zuzenbideko oinarriak ere aipatuz labur-labur (APEL, 35.1. artikulua):

a) Eskubide subjektiboak edo interes legitimoak mugatzen dituzten egintzak.
b) Administrazio-xedapenak edo -egintzak ofizioz berrikusteko prozedurak, administrazio-errekurtsoak eta arbitraje-prozedurak ebazten dituztenak eta onartzen ez direla deklaratzen dutenak.
c) Lehenagoko beste jarduketa batzuetan erabilitako irizpidearekin edo organo aholku-emaileek eman duten irizpenarekin bat ez datozenak.
d) Egintzak eteteko akordioak, arrazoia edozein izanda ere; eta administrazio-prozeduran behin-behineko neurriak hartzea.
e) Presako izapidetzea aplikatzeko, epeak luzatzeko eta jarduketa osagarriak egiteko erabakiak.
f) Interesdunek proposatutako frogak baztertzen dituztenak.
g) Gerora sortutako arrazoiengatik jarraitzea materialki ezinezkoa dela-eta prozedura amaitzea erabakitzen dutenak, eta ofizioz hasitako prozeduretan administrazioak atzera egiten duela erabakitzen dutenak.
h) Zehapen-prozeduretako ebazpen-proposamenak, eta zehapen-prozedurak edo ondare-erantzukizuneko prozedurak ebazten dituzten egintzak.
i) Ahal diskrezionalez baliatuz emandakoak, baita lege- edo erregelamendu-xedapen espresu baten ondorioz hala behar dutenak ere.

### D.2. Egintza arrazoitzearen betekizunak

Egintza arrazoitzeak berekin dakar egintza hori zergatik eman den azaltzea, arrazoimena erabiliz eta nahikoa sakon. Alabaina, administrazio-egintza zein motatakoa den, era askotara egin daiteke motibazioa, eta labur-luzean ere oso ezberdin. Ahal diskrezional bat baliatuz ematen diren administrazio-egintzetan, arrazoitzeak zorrotzagoa eta sakonagoa izan beharko du araututako ahal bat baliatuz emandako egintza batean baino, bereziki, azken kasu horretan, egintzak izugarri estandarizatuta badaude (trafiko-zehapenak, adibidez).

Onartutako txostenak edo irizpenak, ebazpenaren testuari eransten bazaizkio, ebazpenaren arrazoitzat hartuko dira (APEL, 88.6. artikulua).

Hautaketa-prozesu eta lehia-konkurrentziako prozedurei amaiera ematen dieten egintzak arrazoitzeko (oposizio bidezko administrazio-kontratu bat edo funtzionario-hautaketa bat, esaterako), deialdien arauei begiratuko zaie; nolanahi ere, ebazpenaren oinarriak adierazi egin behar dira prozeduran (APEL, 35.2. artikulua). Horregatik, kasu horietan, banan banako arrazoiak eman beharrean, bi gauza egiten dira: merezimendu eta probak baloratzeko orduan hautaketa-organoak (kontratazio-mahaiak edo administrazio-epaimahai kalifikatzaileak) zer irizpide erabiltzen dituen finkatu, eta irizpide horiek aplikatuz hautagai bakoitzak zer emaitza lortu duen azaldu.

## E) Forma

### E.1. Kanpora agertzeko forma

Administrazio-egintzak idatziz emango dira, bitarteko elektronikoen bidez, non eta haien izaerak ez duen eskatzen adierazteko eta jasota geratzeko beste modu egokiagoren bat (APEL, 36.1. artikulua). Administrazio-egintza batean, hitzak ez ezik, planoak, mapak, diagramak eta abar erabil daitezke (jabari publikoko ondasun baten —hondartza baten, esaterako— mugaketak horrelako adierazpideak biltzen ditu normalean).

Administrazio-organoek beren eskumenak ahoz baliatzen badituzte (goragoko organoak agindu bat ematen duenean, esaterako), baina beharrezkoa bada egintza idatziz jasota gera dadin, agindua ahoz jaso duen mendeko organoko titularrak edo funtzionarioak jasoko du idatziz eta izenpetuko du; eta, egintza komunikatzean, zein agintaritzak eman duen adieraziko du. Ebazpenak direnean, ahoz emandakoen zerrenda bat baimendu beharra dauka eskumenaren titularrak, bakoitzaren edukia azalduz (APEL, 36.2. artikulua). Kide anitzeko organoek emandako egintzetan, erabakiak ahoz hartu ohi dira, eztabaidatu eta bozkatu ondoren askotan, eta erabaki horiek bilkurari buruzko akta idatzian jaso behar dira.

Kasu batzuetan, ordea, ez da beharrezkoa izango ahoz emandako egintza idazki batean jasotzea. Demagun, esaterako, polizia batek trafiko-seinale jakin bat egiten duela maniobra jakin bat debekatzeko. Egintza hori (zentzu zabalean, administrazio-egintza bat dela esan dezakegu) agindu bat da, eta, berehalakoa izanik, ez du ezinbestean eskatzen ondoren idazki batean jasotzea.

Atal honetan, presuntziozko egintzak ere hartu behar dira kontuan (aurrerago azalduko ditugu, administrazio-isiltasuna jorratzen dugunean). Logikoa denez, presuntziozko egintzek ez dute idatzizko formarik, administrazioaren jarduketarik ezak eragiten baititu, ebazpenak ez dituenean arauetan zehazturiko epean ematen eta jakinarazten.

### E.2. Barneko egitura

Idatzizko administrazio-egintzek barneko egitura jakin bat izaten dute normalean, egintza motaren arabera aldatuko dena (trafiko-zehapen batek eta unibertsitate-azterketa batzuen kalifikazio-aktak egitura formal desberdina dute, biak ere administrazio-egintzak izanagatik ere). Errepikatutako administrazio-jardunbide baten ondorioz gertatzen da hori; izan ere, legeak ez du nahitaezko egiturarik finkatzen, forma-askatasunaren printzipioa indarrean egonik. Logikoa dirudi egintzarekin batera beti zehaztu behar izatea zer erabaki hartu den eta zer organok zer egunetan hartu duen. Nolanahi ere, egintzen jakinarazpena eta argitalpena arautzean, legeak eskatzen du emandako egintzak gutxieneko eduki jakin batzuk izatea: testu osoa idatziz jasotzea, eta haren aurka egin nahi izatera zer errekurtso aurkez daitezkeen adieraztea (eta errekurtso horiek zer organori aurkeztu behar zaizkion eta errekurtsoak aurkezteko epea).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Izaera bereko administrazio-egintza bat baino gehiago eman behar denean, hala nola izendapenak, emakidak edo lizentziak, denak egintza bakarrera biltzea erabaki dezake organo eskudunak. Egintza bakar horretan zehaztuko dira pertsonak edo bestelako zer-nolakoak, interesdun bakoitzari egintzak zein ondorio dakarzkion zehazteko (APEL, 36.3. artikulua).

## 2. ADMINISTRAZIO-EGINTZAREN ERAGINKORTASUNA

### A) Denbora-eraginkortasuna

Administrazio publikoen egintzek ematen diren egunetik sortzen dituzte ondorioak, aurkakoa xedatzen denean izan ezik (APEL, 39.1. artikulua). Eraginkortasuna geroratuta geratuko da egintzaren edukiak hala eskatzen duenean (adibidez, ondorioak sortzeko ondorengo data bat finkatzen denean: beka bat, egintza eman eta hurrengo hilabetetik aurrera banatuko dena), edo jakinarazpenaren, argitalpenaren edo goragoko maila batean onartzearen baldintzapean dagoenean (APEL, 39.2. artikulua).

### B) Administrazio-egintzen atzeraeragina

Oro har, administrazio-egintzek ez dute atzeraeraginik, hau da, ezin dute ondoriorik sortu ematen diren data baino lehenagotik. Hala ere, salbuespen gisa, honako kasu hauetan atzeraeragina eman dakieke egintzei:

a) Deuseztatutako beste egintza batzuen ordezkoak direnean, eta
b) Interesdunari ondorio mesedegarriak dakarzkiotenean; betiere, batetik, denboran atzera eginez jarri den eraginkortasun-datan egitatezko baldintzak jadanik existitzen baziren, eta, bestetik, eraginkortasunak kalterik ekartzen ez badie beste inoren eskubideei edo interes legitimoei (APEL, 39.3. artikulua).

### C) Administrazio-egintzak etetea

Sarritan, arau juridikoek aurreikusten dute administrazioak, ingurumari jakin batzuetan, administrazio-egintza baten eraginkortasuna aldi baterako etetea (esaterako, ezohiko lehorte bat gertatzen bada, administrazioak eten egin dezake partikular bati akuifero bat ustiatzeko emandako emakida).

Nolanahi ere, administrazio-egintzak kasu hauetan etetea da ohikoena: aurkaratutako egintzaren aurkako administrazio-errekurtso bat edo errekurtso judizial bat aurkeztean edo emandako egintza administrazioak berak ofizioz berrikusteko prozedura izapidetzean. Etendura kautelazko neurri bat da, errekurtsoa (edo berraztertzeko prozedura) izapidetzen duen organoak ezar dezakeena. Aurkaratzen den egintza ez etetea da arau orokorra (APEL, 117.1. artikulua), baina aurkaratu den egintza betearaztea bai eten dezake errekurtsoa berraztertzeko eskumena duen organoak, bere kabuz edo errekurtso-jartzaileak eskaturik. Horretarako, arrazoiak emanda, neurtu egin behar du, batetik, etendurak zer-nolako kalteak eragin diezazkiokeen interes publikoari edo hirugarrenei, eta, bestetik, aurkaratu den egintzaren berehalako eraginkortasunak zein kalte egiten dion errekurtso-jartzaileari. Dena den, hauetako gorabeheraren bat gertatu behar da etendura horrela erabakitzeko (APEL, 117.2. artikulua):

a) Kalte erreparaezinak edo erreparagaitzak eragin ahal izatea betearazpenak.
b) Administrazio-egintzak erabat deuseztat jotzeko arrazoietakoren bat izatea aurka egiteko funtsa (APELen 77.1. artikuluan daude aurreikusita arrazoi horiek).

Bestalde, aurkaratutako egintzaren betearazpena automatikoki etenda dagoela ulertuko da baldin eta, hilabete igaro delarik eten edo ez erabakitzeko eskumena duen administrazioaren edo organoaren erregistro elektronikoan sartu denetik eteteko eskabidea, errekurtsoa ebazteko eskumena duen organoak oraindik ez badu ebazpen espresurik eman (APEL, 117.3. artikulua).

## D) Administrazio-egintzen jakinarazpena

### D.1. Baldintza orokorrak

Administrazio-ebazpenak eta -egintzak ematen dituen organoak haien berri jakinarazi behar die eskubide eta interesak ukitzen dizkieten interesdunei (APEL, 40.1). Egintza ematen den egunetik hamar egun izango dira jakinarazpena egiteko; jakinarazpenean honako hauek jaso behar dira:

— ebazpenaren testu osoa, administrazio-bidean behin betikoa den ala ez adierazita,
— errekurtsorik jar baldin badaiteke zein errekurtso jar daitekeen (administrazio-bidean eta auzibidean), zein organori aurkez dakiokeen eta zein epetan egin beharko litzatekeen adierazi behar da. Dena den, interesdunek, nahi badute, egoki irizten dioten beste edozein errekurtso aurkez dezakete (APEL, 40.2. artikulua).

Jakinarazpena egitean egintzaren testu osoa jaso arren bete gabe geratu bada jakinarazpenaren ohiko betekizunetako bat, jakinarazpenak une honetatik aurrera izango ditu ondorioak: interesdunak jakinarazpenaren xede den ebazpen edo egintzaren edukia eta irismena zein diren badakiela erakusten duen jarduketaren bat egiten duenetik aurrera, edo bidezkoa den edozein errekurtso jartzen duenetik aurrera (APEL, 40.3. artikulua). Ezarritakoa eragotzi gabe, eta prozeduraren gehieneko epearen barruan jakinarazteko betebeharra beteta dagoela jotzearen ondorio hutserako, nahikoa izango da jakinarazpenak, gutxienez, ebazpenaren testu osoa izatea, eta jakinarazpena egiten saiatu direla egiaztatzea (APEL, 40.4. artikulua).

Ahal dela, jakinarazpenak elektronikoki egingo dira.

Administrazioarekin elektronikoki erlazionatzeko betebeharrik ez daukaten interesdunek bi aukera dituzte: jakinarazpenak paperean jaso ditzakete, edo elektronikoki. Edozein momentutan erabaki eta esan diezaiokete, administrazioari, aurrerantzean (edo prozeduraren hasieratik) jakinarazpenak elektronikoki egiteko, edo ez egiteko elektronikoki.

Interesduna jakinarazpenak elektronikoki hartzera derrigortuta baldin badago, elektronikoki egingo dira. APELen 14.2. artikuluan dator zehaztuta nor dauden beharturik administrazioarekin elektronikoki erlazionatzera (esate baterako, pertsona juridiko guztiak). Gauza bera aplikatuko da —erregelamenduzko arau bidez hala xedatuz— dena delako prozeduran horrela erabakita baldin badago, edo egiaztatuta baldin badago —ahalmen ekonomikoa, ahalmen teknikoa, ogibidea edo beste arrazoiren bat dela-eta— tartean diren pertsona fisikoek badutela irispidea eta gaitasuna administrazioarekin elektronikoki erlazionatzeko.

Interesdunari gailu elektroniko batera abisua bidal dakioke, jakin dezan administrazioaren egoitza elektronikoan, edo organismo eskudunean, edo emandako helbide elektroniko bakarrean jakinarazpen bat daukala zain. Interesdunak zehaztu dezake —berdin dio papera edo bitarteko elektronikoak darabiltzan jakinarazpenetarako— zer gailu elektroniko (mugikor-zenbakia, adibidez) edo helbide elektroniko erabili nahi duen horretarako. Dena den, abisu hori ez

ISBN: 978-84-7777-732-8

emanagatik ere, jakinarazpena guztiz baliozkoa izango da (APEL, 41.6. art.). Edonola ere, gailu edo helbide horrek ez du balio jakinarazpena bera egiteko (APEL, 41.1. artikulua).

Hala eta guztiz ere, administrazioek, kasu hauetan, elektronikoak ez diren bitartekoak ere erabil ditzakete jakinarazpenak egiteko (APEL, 41.1. artikulua):

a) Interesduna (edo ordezkaria), bere kasa, erregistro-gaietan laguntzeko bulegoren batera joan eta, momentu horretan bertan, komunikazio edo jakinarazpen pertsonala eskatu duelako egiten baldin bazaio jakinarazpena.
b) Administrazio-jarduketaren eraginkortasuna ziurtatzeko beharrezkoa baldin bada jakinarazpena egiten duen administrazioko enplegatu publiko batek zuzenean emanez egitea jakinarazpena.

Jakinarazpen batzuk inoiz ez dira bitarteko elektronikoak erabiliz egin behar (APEL, 41.2. artikulua):

a) Jakinarazi beharreko egintzak berekin daramatzan elementu batzuk ezin badira formatu elektronikora bihurtu (adibidez, jakinarazpenarekin batera identifikazio-txartel bat helarazi behar bada).
b) Obligaziodunen aldeko ordainbideren bat daramatenak, hala nola txekeak.

Erabiltzen den metodoa erabiltzen dela ere (papera edo elektronika), jakinarazpenak baliozkoak izango dira aukera ematen badute jasota geratzeko: bidali dela edo eskura jarri dela; interesdunak berak edo interesdunaren ordezkariak jaso dituela edo haietara irispidea izan duela; data eta ordua, eduki osoa, eta bidaltzailearen eta hartzailearen identitate fidagarria. Egindako jakinarazpenaren egiaztagiria espedienteari atxikiko zaio (APEL, 41.1. artikulua).

Interesdunak eskaturik eman bazaio hasiera prozedurari, interesdunak esango du zer bitarteko erabiliko den jakinarazpena egiteko (administrazioarekin elektronikoki erlazionatzeko betebeharra baldin badu, elektronikoki egingo da). Jakinarazpena ezin bada egin eskatu bezala, horretarako egokia den edozein lekutan egingo da, eta interesdunak edo ordezkariak jaso duela segurtatzeko aukera ematen duen edozein bitartekoren bidez, eta orobat egiaztatzen duena data, identitatea eta jakinarazitako egintzaren edukia (APEL, 41.3).

Ofizioz hasitako prozeduretan, eta prozedura hasteko bakar-bakarrik, administrazioek interesdunaren bizilekuari buruz udal-erroldan jasotako datuak eskuratu ahal izango dituzte, Estatistika Institutu Nazionalaren datu-baseetan kontsulta eginda (APEL, 41.4. artikulua).

Interesdunak edo beraren ordezkariak uko egiten badiote administrazio-jarduketa baten jakinarazpena hartzeari, hala jasoko da espedientean, eta zehaztuko da zer inguruabarretan eta zer bitartekoren bidez egin den jakinarazteko ahalegina. Horrekin, izapidea betetzat joko da, eta prozedurak jarraitu egingo du (APEL, 41.5.4. artikulua).

Interesdunari jakinarazpena bi moduetara egiten bazaio (elektronikoki eta paperean), lehenik egiten denarena izango da jakinarazpen-data (APEL, 41.7).

### D.2. Jakinarazpenak paperean egitea

Jakinarazpena interesdunaren egoitzan egiten bada eta une horretan hura ez badago, egoitzan dagoen 14 urtetik gorako edozeinek har dezake, nor den jasota utzirik. Inor ez bada jakinarazpenaren kargu egiten, hala jasoko da espedientean, jakinarazpena egiteko ahaleginaren eguna eta ordua ere adierazirik. Hurrengo hiru egunetan, eta beste ordu batean, beste ahalegin bat egingo da, bakarra. Lehenbiziko ahalegina 15:00ak baino lehen egin bada, bi-

garren ahalegina 15:00ak baino beranduago egingo da, eta alderantziz, betiere bi ahaleginen artean gutxienez hiru orduko tartea utzirik. Bigarren ahaleginak huts egiten badu, APELen 44. artikuluan jartzen duen bezala egin beharko da, hau da, funtsean, BOEn argitaratu beharko da.

Edonola ere, paperean egiten diren jakinarazpen guztiak interesdunaren eskura jarri beharko dira jarduten ari den administrazioaren edo organismoaren egoitza elektronikoan, interesdunak nahi badu haien edukia ikusteko modua izan dezan (APEL, 42.1. artikulua). Interesdunak egoitza elektronikoan eskuratzen badu jakinarazpenaren edukia, aukera emango zaio gainerako jakinarazpenak bitarteko elektronikoz egiteko (APEL, 42.3. art.).

#### D.3. Jakinarazpen elektronikoak egitea

Jakinarazpen elektronikoak diharduen administrazioaren edo organismoaren egoitza elektronikoan agertuz egingo dira, emandako helbide elektroniko bakarraren bidez edo bi sistemen bidez, administrazio edo organismo bakoitzak erabakitzen duenaren arabera. Hauxe da agertzea, zehatz-mehatz: interesdunak edo beraren ordezkariak, behar bezala identifikatuta, jakinarazpenaren edukia eskuratzea (APEL, 43.1. artikulua). Hori eginik, jakinarazpen elektronikoa eginda dagoela ulertuko da (APEL, 43.2).

Jakinarazpena administrazio jardulearen egoitza elektronikoan edo eman den helbide elektroniko bakarrean erabilgarri utzita, besterik gabe, jakinarazpena egiteko betebeharra beteta izango du administrazioak (APEL, 43.3).

Jakinarazpen elektronikoa derrigorrezkoa baldin bada, edo interesdunak espresuki aukeratu badu horrela egin behar direla jakinarazpenak, eskura jartzen denetik hamar egutegiegunera oraindik ez bada inor haren edukira sartu, uko egin diotela ulertuko da (APEL, 43.2).

#### D.4. Emaitzarik gabeko jakinarazpena

Ez badago jakiterik prozedura bateko interesdunak nor diren edo jakinarazpena non egin behar den, edo jakinarazten saiatu baina huts egin bada, Estatuko Aldizkari Ofizialean iragarki bat argitaratuz egingo da jakinarazpena (APEL, 44. artikulua).

Aurrez —eta aukeran—, administrazioek iragarki bat argitaratu dezakete autonomia-erkidegoko edo probintziako aldizkari ofizialean, interesdunak azken helbide ezaguna izandako udaletxeko ediktu-taulan edo dagokion kontsuletxeko edo enbaxadako sail kontsularreko iragarki-taulan. Jakinarazpenak egiteko beste modu osagarri batzuk ere erabil ditzakete, gainerako hedabideak baliatuta; hala eta guztiz ere, iragarkia BOEn beti argitaratu beharko da.

### E) Administrazio-egintzak argitaratzea

Administrazio-egintzak argitaratu beharrekoak dira hala ezartzen badute prozedura bakoitzaren arauek edo, eskumena duen organoaren iritziz, hala eskatzen badu interes publikoak (APEL, 45.1. artikulua). Jakinarazpenetan jarri behar diren zehaztasun guztiak jarri behar dira egintzen argitalpenetan ere. Argitalpenak ez badu zehaztasun horietakoren bat ematen, baina egintzaren testu osoa jasotzen badu, argitalpen osatugabe horrek ondorioak izango ditu jakinarazpen osatugabeek izaten dituzten kasu berberetan (APEL, 45.2. artikulua).

Egintza batean baino gehiagotan elementu komunak ageri badira, batera argitaratu daitezke zati horiek, eta egintza bakoitzari dagozkion alderdi bereziak bakarrik zehaztu (APEL, 45.2. artikulua). Esate baterako, enpresa batzuei zenbait diru-laguntza eman zaizkiela argita-

ISBN: 978-84-7777-732-8

ratzean, egintzaren elementu komunak argitaratzen dira (diru-laguntza ematearen ondorioz sortzen diren eskubide-betebeharrak), eta bereizita, berriz —eta amaieran normalean—, enpresa esleipendunen izenak, diru-laguntzaren zenbatekoa eta, hala badagokio, diru-laguntzaren xede zehatza.

Kasu hauetan, egintza argitaratzeak jakinarazpenaren ondorio berberak izango ditu (APEL, 45.1. artikulua):

a) Hainbat pertsonari zuzendutako egintza denean, edo, administrazioaren iritziz, interesdun bakar bati zuzendutako jakinarazpenak denei jakinarazi zaiela bermatzen ez duenean; azken kasu horretan, jakinarazpenaren osagarri izango da argitalpena.
b) Edozein motatako hautaketa-prozeduretako edo lehia-konkurrentziako prozeduretako egintzak direnean. Kasu horietan, prozeduraren deialdian esan beharko da zer hedabidetan argitaratuko diren jakinarazpenak aurrerantzean; handik kanpo egindako jakinarazpenek ez dute baliozkotasunik izango.

Organo eskudunaren iritziz egintza bat iragarki bidez jakinarazteak edo hura argitaratzeak kalte egiten badie eskubide edo interes legitimo batzuei, soil-soilik egintzaren edukiaren berri labur bat argitaratuko du dagokion aldizkari ofizialean, eta hartan adieraziko du interesdunek nora jo dezaketen, ezartzen den epean, eduki osoaren berri jakiteko eta jakinaren gainean daudela jasota gera dadin. Horrez gain, administrazio publikoek aukera izango dute jakinarazpenak egiteko beste modu osagarri batzuk erabiltzeko, gainerako hedabideak baliatuta; baina horrek ez ditu salbuetsiko dagokion aldizkari ofizialean argitaratzeko betebeharretik (APEL, 46. artikulua).

## F) Administrazio-egintzak betearazi beharra eta nahitaez betearaztea

Administrazio-zuzenbideari dagozkion administrazio publikoen egintzak lege honetan xedatutakoaren arabera izango dira betearaztekoak (APEL, 38. artikulua). Administrazioaren autobabes-ahal betearazlearen haritik dator administrazioaren pribilegio hori (horren arabera, administrazioak ez du auzitegietara jo behar bere egintzak betearazteko). Administrazio-egintzaren kontzeptuan datza lege-aurreikuspen horren oinarria; izan ere, botere publiko baten (administrazioa) erabakia izanik, guztiok bete behar dugu, bai herritarrek bai administrazioak berak.

Administrazio-egintzak «berehala» betearaztekoak izango dira, kasu hauetan izan ezik (APEL, 98.1. artikulua):

a) Egintzaren betearazpena eten egiten bada (adibidez, administrazio-errekurtso edo errekurtso judizial bat aurkeztearen ondorioz; alabaina, aurrerago ikusiko dugunez, etetea ez da automatikoki gertatuko errekurtsoa aurkezteagatik soilik; errekurtsoa aztertzen duen organoak onartu behar du).
b) Zehapen-prozedura baten ebazpena bada, eta haren aurka oraindik errekurtsoren bat jar badaiteke administrazio-bidean, aukerako berraztertze-errekurtsoa barne. APELen 90.3. artikuluan argitzen denez, salbuespen honetan aipatzen diren errekurtsoak administrazio-bideko «arruntak» dira (ez, hortaz, berrikuspen-errekurtso berezia, alegia, administrazio-bidean eta APELen 125.1. artikuluan aipatzen diren gorabehera berezietan egintza irmoen aurka aurkezten dena).
c) Xedapen batek aurkakoa ezartzen badu.
d) Goragoko onespen edo baimena behar bada.

Hasiera batean behintzat, hartzaileek beren borondatez bete behar dituzte egintzak. Hauxe dio APELen 98.2. artikuluak: «Administrazio-ebazpen batetik ordaintzeko betebehar bat sortzen denean, diruzko zehapen baten, isun baten edo Ogasun Publikoari ordaindu beharreko beste edozein eskubideren ondorioz, ordainketa hori honako bitarteko elektroniko hauetako baten bitartez egingo da ahal dela, ezinezkoa dela justifikatu ezean: a) Kreditu- eta zorduntze-txartela. b) Banku-transferentzia. c) Banku-helbideratzea. d) Ogasun Publikoaren gaian eskumena duen organoak baimendutako beste edozein».

Askotan, ordea, partikularrek ez dute beren betebeharra betetzen. Horregatik, APELen 99. artikuluak ezartzen du administrazio publikoek, kasuan-kasuan eskumena duen organoaren bitartez, administrazio-egintzen nahitaezko betearazpena egin dezaketela, aurrez ohartarazita, salbu eta betearazpena legearen arabera eteten den kasuetan edo Konstituzioak edo legeek organo judizial batek esku hartzea eskatzen dutenean —esaterako, herritar baten etxean haren borondatearen aurka sartzeko, eraikina hur-hurreko aurri-egoeran egonik etxebizitza utzarazi behar delako—.

Administrazio publikoek, nahitaezko betearazpenetan, proportzionaltasun-printzipioa zaindu behar dute beti, bitarteko hauekin (APEL, 100. artikulua):

a) Ondarearekiko premiamendua. Administrazio-egintza baten ondorioz dirua ordaindu behar izanez gero, premiamendu-prozedura erregulatzen duten arauetan aurreikusitako prozedurari jarraituko zaio (APEL, 101.1. art.). Batzuetan, kontu-korrontean zordunketa bat eragingo du, edo ondasunak enbargatu eta enkante publikoan salgai jartzea ekar dezake, diru-kopuru hori ordaintzeko. Nolanahi ere, administratuei ezein kasutan ezin ezarriko zaie lege-mailako arau baten arabera ezarrita ez dagoen diruzko betebeharrik (APEL, 101.2. artikulua).
b) Betearazpen subsidiarioa. Betearazpen subsidiarioa erabiltzeko aukera izango da egintza guztiz pertsonalak ez izateagatik betebeharra duenaz beste norbaitek egin ditzakeenean (APEL, 102.1. artikulua). Esaterako, lizentziarik gabe altxatutako eraikin baten eraispena. Kasu horretan administrazio publikoek egingo dute egintza, beren kabuz edo izendatzen dituzten pertsonen bitartez, betebeharra duenaren kontura (APEL, 102.2. artikulua). Ondarearekiko premiamenduari buruz ezarritakoa aintzat hartuta ordainaraziko da gastu, kalte eta galeren zenbatekoa (APEL, 102.3. artikulua). Zenbateko hori behin-behinekoz likida daiteke eta egintza betearazi aurretik ordaindu, eta gero behin betiko likidazioa egin (APEL, 102.4. art.).
c) Hertsatzeko isuna. Legez baimenduta dagoenean, eta legeetan jarritako moduan eta zenbatekoz, hertsatzeko isunak ezar ditzakete administrazio publikoek egintza jakin batzuk betearazteko, eta agindutakoa betetzeko behar besteko tartea utzita errepikatu isunok, kasu hauetan: 1) Egintza guztiz pertsonaletan, betebeharra daukan pertsona zuzenean derrigortzea egoki ez denean. 2) Derrigortzea egoki izanda ere administrazioak komenigarritzat jotzen ez duenetan. 3) Betebeharra daukanak beste bati egintzak betetzeko mandatua eman diezaiokeenean (APEL, 103.1. artikulua). Hertsatzeko isuna ez dago lotua ezar daitezkeen izaera bereko zehapenekin, eta bateragarria da haiekin (APEL, 103.2. artikulua).
d) Pertsonak derrigortzea. Zerbait ez egiteko edo jasateko betebehar guztiz pertsonala ezartzen duten administrazio-egintzak betearaz daitezke herritarrak zuzenean derrigortuz, legeak hori espresuki baimentzen duen kasuetan (adibidez, legez kontra okupaturiko eraikin bat hutsaraztea), eta beti gizakiaren duintasuna eta Konstituzioan aitortutako eskubideak behar bezala zainduz (APEL, 104.1. artikulua). Zerbait egiteko betebehar guztiz pertsonalen kasuan, betetzen ez bada, kalte eta galerak ordaindu beharko ditu betebeharra daukanak. Administrazio-bidetik egingo dira kalte-galeren likidazioa eta kobrantza (APEL, 104.2. artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

*Favor libertatis* izeneko printzipioari jarraikiz, betearazteko bitarteko bat baino gehiago onargarri denean, askatasun indibiduala gutxien murrizten duena aukeratuko da (APEL, 100.2. art.). Ukituaren egoitzan sartu beharra badago, edo titularraren baimena behar den bestelako lekuetan, haren adostasuna lortu behar dute administrazio publikoek, edo, halakorik ezean, epailearen baimena (APEL, 100.3. artikulua).

## 3. ADMINISTRAZIO-ISILTASUNA

### A) Epearen barruan ebazteko eta jakinarazteko betebeharra

Administrazioa behartua dago ebazpen espresua eman eta jakinaraztera prozedura guztietan, edozein dela ere prozedura hasteko modua (APEL, 21.1. artikulua).

Preskripzioa, eskubideari uko egitea, prozedura iraungitzea edo eskabidean atzera egitea gertatzen denean, eta orobat prozeduraren xedea gerora desagertzen denean, kasuankasuan gertatutakoa adieraztea izango da ebazpena, jazotako egitateak eta aplikatzekoak diren arauak zehaztuta. Lehenengo paragrafoan aipatutako betebeharretik salbuetsita daude prozedura itun edo hitzarmen bidez amaitzen diren kasuak eta, orobat, erantzukizunpeko adierazpena edo administrazioari komunikatzea beste betebeharrik ez dakarten eskubideak baliatzeari dagozkion prozedurak (APEL, 21.1. artikulua).

Ebazpen espresua jakinarazteko gehieneko epea, dagokion prozedura arautzen duen arauan zehaztutakoa izango da. Kontuan izan behar da legeak jakinarazpena egiteko epea aipatzen duela, ez, ordea, ebazpena emateko epea. Epe hori ezin da sei hilabete baino gehiago izan, non eta lege-mailako arau batek ez duen handiagoa ezartzen edo Europar Batasuneko zuzenbidean ez den hala aurreikusten (APEL, 21.2. artikulua). Prozedura arautzeko arauek ez badute gehieneko eperik finkatzen jakinarazpena jasotzeko, epe hori hiru hilabetekoa izango da. Epe horrek, beraz, ordezko izaera izango du.

Nola zenbatzen dira epe horiek? APELen 21.3. artikuluaren arabera:

a) Ofizioz hasitako prozeduretan, hasteko erabakiaren egunetik aurrera (eta ez prozedura interesdunari jakinarazten zaion egunetik aurrera).
b) Interesdunak eskaturik hasitako prozeduretan, izapidetzeko eskumena duen administrazio edo organismoaren erregistro elektronikoan eskabidea sartu den egunetik aurrera.

Prozedura ebazteko eta ebazpena jakinarazteko legez ezarri den gehieneko epea eten daiteke kasu hauetan (APEL, 22.1. artikulua):

a) Interesdunen bati akatsak zuzen ditzan edo beharrezko diren dokumentuak eta irizpen-elementuak bidal ditzan eskatu behar zaionean, epea etengo da interesdunari errekerimendua jakinarazten zaionetik agindutakoa bete arteko denboran edo betetzeko emandako epean.
b) Aurrez Europar Batasuneko organoren batek nahitaez irizpena eman behar duenean, epea etengo da horretarako eskabidea egiten denetik —interesdunei komunikatu beharko zaie— irizpena administrazio instruktoreari jakinarazi arte —hori ere komunikatu beharko zaie—.
c) Europar Batasunaren eremuan amaitu gabeko prozeduraren bat baldin bada, eman beharreko ebazpenaren edukia zuzenean baldintzatzen duena, badela jakiten denetik —interesdunei berehala komunikatu beharko zaie halako prozedura bat badela— ebazten den arte —hori ere jakinarazi beharko zaie—.

d) Administrazio bereko edo beste bateko organo bati nahitaez txostena eskatu behar zaionean, epea etenda egongo da eskabidea egiten denetik txostena jaso arte —interesdunei komunikatu behar zaizkie gauza bat eta bestea—. Eten hori ezin izan daiteke inoiz hiru hilabete baino gehiagokoa. Txostena ez bada adierazitako epean jasotzen, jarraitu egingo du prozedurak.
e) Interesdunek proposaturik proba teknikoak edo azterlan kontraesanezko edo erabakigarriak egin behar direnean, epea etengo da emaitzak espedientean sartzeko behar den denboran.
f) Itun edo hitzarmen baterako negoziazioak hasten direnean, epea etengo da negoziazioaren hasiera formala adierazten denetik negoziazioa ondoriorik gabe amaitu arte, hala gertatzen bada; hori jasota geratuko da administrazioak edo interesdunek egindako adierazpen baten bitartez.
g) Prozedura ebazteko ezinbestekoa bada jurisdikzio-organoak aldez aurretik irizpena ematea, epea etengo da irizpena eskatzen denetik —interesdunei komunikatu beharko zaie— administrazioak haren berri daukan arte —hori ere komunikatu beharko zaie—.

Prozedura ebazteko eta ebazpena jakinarazteko legez ezarri den gehieneko epea etengo da hiru kasu hauetan (APEL, 22.2. artikulua):

a) Administrazio publiko batek beste bati errekerimendua egiten badio legez kontrako deritzon egintza bat deusezta edo berrikus dezan, egintza hori izanik lehenak bere eskumenen barruan eman behar duen egintza baterako oinarria, epea etengo da errekerimendua egiten denetik erantzuten zaion arte edo, hala gertatzen bada, administrazioarekiko auzien jurisdikzioan jarritako errekurtsoa ebazten den arte. Interesdunei komunikatu beharko zaie, bai errekerimendua egin dela, bai bete dela edo, hala gertatzen bada, auzi-errekurtsoa ebatzi dela.
b) Ebazteko eskumena duen organoak erabakitzen badu prozeduran osagarri den jarduketaren bat egitea, epea etengo da interesdunei jarduketak hasteko erabaki arrazoitua jakinarazten zaienetik jarduera hori amaitzen den arte.
c) Interesdunek errekusazioa sustatzen badute prozedura bat izapidetzen ari den bitarteko edozein unetan, epea etengo da errekusazioa planteatzen denetik hasi eta errekusatuaren hierarkian goragoko mailakoak hartaz ebazten duen arte.

Kasu jakin batzuetan, epeak luzatu egin daitezke. Egindako eskabideen edo ukitutako pertsonen kopuruak ebazpena emateko gehieneko epea ez betetzea ekar lezakeenean, ebazteko eskumena duen organoak, instrukzio-organoak —arrazoiturik— hala proposatuta, edo ebazteko eskumena duen organoaren hierarkian goragoko mailakoak, haren proposamenez, —lehenik— egoki eta epean bideratzeko behar diren baliabide pertsonal eta materialak jarri ahal izango ditu (APEL, 21.5. artikulua). Salbuespenezko moduan, baliabide pertsonal eta material eskuragarriak agortu direnean, organo horiek ahal izango dute, arrazoiturik, ebazteko eta jakinarazteko gehieneko epea luzatu egin dela. Azkenean gehieneko epea luzatzea erabakitzen bada, ezin izango da prozedura izapidetzeko ezarritako epea baino luzeagoa izan (beraz, hasierako epea halako bi izan daiteke gehienez) (APEL, 23.1. artikulua). Epea luzatzeaz ebazteko erabakia interesdunei jakinarazi behar zaie, eta haren aurka ezin izango da inolako errekurtsorik aurkeztu (APEL, 23.2. artikulua).

Gaiak bideratzeaz arduratu behar duten administrazio publikoetako langileek, eta orobat instrukzioa egin eta ebazpena emateko eskumena duten administrazio-organoetako titularrek, zuzeneko erantzukizuna dute, bakoitzak bere eskumen-eremuan, epe barruan ebazpen

ISBN: 978-84-7777-732-8

espresua emateko legez ezarrita dagoen betebeharra konpli dadin. Betebehar hori konplitu ezean, diziplina-erantzukizuna galdatuko zaie, aplikatzekoa den araudian ezarritako erantzukizunaz gainera (APEL, 21.6. artikulua).

## B) Epe barruan ez ebaztea eta ez jakinaraztea: administrazio-isiltasunaren motak, ondorioak eta izaera

Administrazio publikoek beren eskumeneko prozeduren zerrendak webgunean argitaratu behar dituzte —eta eguneratuta eduki—, jendearen informaziorako, haien gehieneko iraupenak eta administrazio-isiltasunaren ondorioak adierazirik.

Betiere, administrazio publikoek interesdunei jakinarazi beharra daukate zer gehieneko epe dagoen ezarrita prozedurak ebazteko eta haiei amaiera ematen dieten egintzak jakinarazteko, eta, orobat, zer ondorio izan ditzakeen administrazio-isiltasunak. Aipamen hori sartuko da ofizioz hasteko erabakiaren jakinarazpen edo argitalpenean, edo horretarako zuzenduko den komunikazioan, zeina interesdunari igorriko baitzaio izapidetzeko eskumena duen administrazio edo organismoaren erregistro elektronikoan prozedura hasteko eskabidea jaso eta hurrengo hamar egunen barruan. Azken kasu horretan, komunikazioak adierazi behar du organo eskudunak eskabidea zer datatan jaso duen ere (APEL, 21.4. art.).

### B.1. Interesdunak eskaturik hasitako prozeduretan

Prozedura horietan, administrazio-isiltasun positiboa izaten da arau orokorra. Gehieneko epea igaro eta ebazpen espresurik jakinarazi ez bada, interesdunak edo interesdunek zilegi dute eskabidea administrazio-isiltasunez baietsitzat jotzea. Dena den, administrazioak ebazpena eman beharko du, ebazpen espresu berantiarretarako aurreikusitako moduan (APEL, 24.1. artikulua).

Arau orokor horrek baditu zenbait salbuespen, eta salbuespen horietan administrazio-isiltasuna negatiboa (edo ezestekoa) dela hartu behar da aintzat:

a) Baldin eta lege-mailako, Europar Batasuneko zuzenbideko edo nazioarteko zuzenbideko arau batek —Espainian aplika daitekeena— isiltasun negatiboa ezartzen badu. Prozeduraren xedea jarduera baterako irispidea izatea denean edo jarduera horretan aritzea denean, hala xedatzen duen legeak interes orokorreko arrazoi erabatekoetan oinarritu beharko du.
b) Konstituzioaren 29. artikuluak aipatzen duen eskea egiteko eskubidea baliatzearekin zerikusia duten prozeduretan.
c) Baiestearen ondorioz eskatzaileari edo beste norbaiti jabari publikoaren edo zerbitzu publikoaren gaineko ahalmenak eskualdatuko lizkioketen prozeduretan (bide publiko bat aldi baterako okupatzea, esaterako).
d) Ingurumenari kalte egin liezaioketen jarduerak egitea dakartenetan.
e) Administrazio publikoen ondare-erantzukizuneko prozeduretan.
f) Egintza eta xedapenak aurkaratzeko prozeduretan eta interesdunek eskaturik hasitako ofiziozko berrikuspenari buruzkoetan. Nolanahi ere, lehenengo kasuan badago salbuespen bat. Erantzuteko epea amaitu ondoren eskabide bat administrazio-isiltasunez ezetsi delako jarri bada gora jotzeko errekurtsoa, baietsitzat joko da baldin eta, ebazpen-epea heldutakoan, eskumena duen administrazio-organoak ez badu hari buruzko ebazpen espresua ematen eta jakinarazten, non eta ez den lehenago zerrendatutako gaiei buruzkoa (b ataletik e atalerainokoak). Horrek zera esan nahi du: eskabide

bat aurkezten bada baina ez bazaio garaiz erantzuten, eta, gero, erantzunik egon ez dela-eta, gora jotzeko errekurtsoa aurkezten bada, eta errekurtso hori ez baldin bada legezko epean ebazten (hiru hilabete), eskabide hori baietsitzat joko dela, adierazitako kasuetan izan ezik.

Administrazio-isiltasunez baiestea, ondorio guztietarako, prozedura amaitzen duen administrazio-egintzatzat joko da. Administrazio-egintza presuntziozkoa izango da, beraz. Administrazio-isiltasunez ezestearen ondorio bakarra da interesdunei administrazio-errekurtsoa eta administrazioarekiko auzi-errekurtsoa aurkezteko bide ematea (APEL, 24.2. art.) Ebazpen espresua eman beharra honako araubide honi atxikiko zaio (APEL, 24.3. artikulua):

a) Administrazio-isiltasunak baiespena ekarri badu, presuntziozko egintzaren ondoren ebazpen espresua ematekotan, egintza hori berresteko izan beharko du.
b) Administrazio-isiltasunak ezespena ekarri badu, epea igaro ondorengo ebazpen espresua administrazioak emango du, isiltasunaren esanahiarekiko inolako loturarik gabe. Hau da, eskabidea baietsi edo ezetsi egin dezake.

Administrazio-isiltasunez egindako administrazio-egintzak edozeinen aurrean baliarazi ahalko dira, dela administrazioan dela edozein pertsonaren aurrean, fisiko nahiz juridiko, publiko nahiz pribatu. Ebazpen adierazirik ematen ez bada, egintza horiek ondorioak izango dituzte ebazpen adierazi hori eman eta jakinarazteko dagoen gehieneko epea amaitzen denetik, eta, egiaztatu, zuzenbidean onartutako edozein frogabidez egiazta daitezke, baita ebazteko eskumena duen organoak isiltasuna gertatu dela egiaztatzeko emandako ziurtagiriaz ere (edozein momentutan eska daiteke). Ziurtagiria eskatzen bazaio, organo horrek, gehienez ere, hamabost eguneko epean eman beharko du (APEL, 24.4. artikulua). Nolanahi ere, ziurtagiria frogabide bat baino ez da. Ziurtagiria ez da beharrezkoa administrazio-isiltasunak ondorioak izan ditzan.

### B.2. Ofizioz hasitako prozeduretan

Ofizioz hasitako prozeduretan, gehieneko epean ebazpen espresua eman eta jakinarazi ez izateak ez du administrazioa salbuesten ebazteko betebehar legezkotik. Epea igarota ebazpena eman eta jakinarazi ez bada, honako ondorio hauek izango ditu (APEL, 25.1. artikulua):

a) Dena delako prozeduran eskubiderik edo banakako beste egoera juridikorik aitor edo sor badaiteke, agertu diren interesdunek administrazio-isiltasunez ezetsitzat jo ditzakete beren uziak. Hortaz, isiltasuna negatiboa izango da kasu horretan.
b) Zehatzeko ahalak edo, oro har, esku hartzeko ahalak baliatu baditu administrazioak prozeduran, interesdunei ondorio kaltegarriak edo kargak sorrarazteko modukoak, iraungi egingo da prozedura. Kasu horietan, prozedura iraungi dela adierazten duen ebazpenak jarduketak artxibatzeko aginduko du, eta 95. artikuluan adierazitako ondorioak izango ditu. Iraungita geratu izanak ez du esan nahi, bere horretan eta besterik gabe, partikularraren edo administrazioaren ekintzak preskribaturik daudela (hortaz, arau-haustea ez bada preskribatu, gerta daiteke atzera beste zehapen-prozedura bat zabaltzeko ahaleginak egitea —nahiz eta aurreko prozedura iraungita egon, ez zelako garaiz ebatzi eta jakinarazi—). Hala ere, iraungitako prozedurek ez dute eteten preskripzio-epea (horrek hau esan nahi du, adibidez: arau-haustearen preskripzio-epea urtebetekoa bada eta iraungitako zehapen-prozedurak sei hilabete iraun badu, sei hilabete horietan zehar aurrera jarraituko du arau-haustearen preskripzio-epeak) (APEL, 95.3. art.).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Interesdunari egotz lekiokeen arrazoiren bategatik geldiarazi bada prozedura, ebazteko eta ebazpena jakinarazteko epearen zenbaketa ere gelditu egingo da (APEL, 25.2. artikulua).

## 4. DEUSEZTASUNA ETA DEUSEZTAGARRITASUNA

### A) Administrazio-egintzen baliozkotasun-presuntzioa

Administrazio-zuzenbideari dagozkion administrazio publikoen egintzak presuntzioz baliozkotzat hartuko dira (APEL, 39.1. artikulua). Administrazioaren autotutoretza adierazlearen haritik dator presuntzio hori. Nolanahi ere, zuzenbidearen munduan *iuris tantum* presuntzioa esaten zaio, hau da, kontrako frogarik onartzen duen legezko presuntzioa. Froga hori gauzatuko da, edo errekurtso-prozedura administratibo edo judizial baten bitartez, zeina partikular interesdunak administrazio-egintzaren aurka jarriko baitu, edo administrazioak bere egintzak ofizioz berrikusteko edo errebokatzeko ezarritako prozeduren bitartez. Prozedura horietako bat ere abian jartzen ez den bitartean, egintza eraginkorra izango da eta betearazi egin beharko da, legearen arabera zuzenbidearekin bat etorriko delako.

Horrexegatik, administrazio publikoetako organoek bete egin behar dituzte gainerako administrazio publikoetako organoek beren eskumena baliatuz emandako egintzak, nahiz eta hierarkia-mendekotasunik ez izan haien artean edo beste administrazio batekoak izan (APEL, 39.4. art.). Hortaz, administrazio publiko batek, bere eskumena baliatuz, egintzaren bat eman behar badu nahitaez oinarritzat hartu behar duena beste administrazio publiko batek emandako beste bat, eta hura legez kontrakoa dela irizten badio, ezin dio, besterik gabe, ezikusia egin. Administrazio horri errekerimendua egin behar dio egintza deuseztatu edo berrikus dezan, horretarako prozeduren arabera, eta, errekerimenduari uko egiten badiote, administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri ahal izango du (APEL, 39.5), auzitegiek egintza hori legez kontrakoa dela deklara dezaten.

### B) Administrazio-egintzen baliogabetasuna

Baliteke administrazio-egintzak zuzenbidearekin bat ez etortzea. Hala bada, legeak ezartzen ditu desadostasun horren ondorioak. Kasu batzuetan, bat ez etortzeak ez dakar berekin emandako egintza baliogabetzat jotzea. Baliogabetasunik ez dakarten irregulartasunak dira horiek. Beste kasu batzuetan, ordea, egintza baten baliozkotasun-presuntzioa desegitea dakar berekin desadostasunak (dagokion errekurtsoa aurkeztu edo ofizioz berrikusteko prozedura abiarazi ondoren). Kasu horretan, egintzak baliogabeak direla esaten da, eta, egintza baliogabeen artean, honako bi kategoria hauek bereizten dira: erabat deusezak diren egintzak eta egintza deuseztagarriak.

Badira arau orokor jakin batzuk egintza baliogabe guztiei eragiten dietenak (deusezei edo deuseztagarriei) eta administrazio-egintzen kontserbazioaren printzipio orokor baten adierazgarri direnak. Egintza bat erabat deuseza edo deuseztagarria izateak ez dakar prozedurako ondorengo egintzak ere hala izatea ez baldin badute zerikusirik aurrekoekin (APEL, 49.1. artikulua), ezta dena delako zati horrekin zerikusirik ez duten gainerako zatien deuseztasuna edo deuseztagarritasuna ere, non eta, zati akastunaren garrantzia dela-eta, zati hori kenduta ez dagoen egintzarik (APEL, 49.2. artikulua).

Egintzek, deusezak edo deuseztagarriak izan arren, beste egintza desberdin bat osatzen duten elementuak baldin badituzte, azken egintza horren ondorioak sorraraziko dituzte (APEL, 50. art.).

Jarduketak deusez deklaratzen dituen edo haiek deuseztatzen dituen organoak kontserbatu egingo ditu, beti, arau-hausterik izan ez balitz eduki berarekin mantenduko ziren egintza eta izapideak (APEL, 51. art.).

Administrazioak bere egintzak nahitaez betearazteko pribilegioa dauka, eta horrek arazo ugari dakarzkie herritarrei, egintza horiek baliogabeak direla uste badute. Lehenik eta behin, errekurtsoa jarri beharko dute egintzaren aurka (baliogabea dela alegatu arren), eta oso epe laburrean gainera (errekurtsoa garaiz aurkeztu ezean, egintza irmo eta bere hartan utziriko bihur ez dadin). Bestetik, baliogabetzat jotako egintza baten aurka administrazio-errekurtso bat (edo errekurtso judizial bat) jartze hutsak ez dakar berekin aurka egindako egintzaren betearazpena automatikoki etetea, baina errekurtsoa ebazteko eskumena duen organo administratibo edo judizialak erabaki hori har dezake.

### B.1. Egintza erabat deusezak: legezko kasuak eta arauketa

Erabat deusezak izango dira administrazio publikoen egintzak baldin eta (APEL, 47.1. artikulua):

a) Konstituzioak babesten dituen eskubide eta askatasunei kalte egiten badiete (Konstituzioaren 14. eta 30. artikuluetan jasotako eskubide eta askatasunak dira).
b) Gaiagatik edo lurraldeagatik organo nabarmen eskumengaberen batek eman baditu. Ondorioz, eskumenik eza hierarkia-arrazoien ondorioa besterik ez bada (sailburuorde batek egintza bat ematen du, ordenamenduaren arabera sailburuaren eskumena bada ere), horrek ez dakar berekin egintzaren deuseztasuna.
c) Ezinezko edukia badute (adibidez, existitzen ez den eraikin bat eraisteko agindua).
d) Arau-hauste penal badira (esaterako, prebarikazioa egitea —bidegabeko ebazpen bat ematea, bidegabea dela jakinik— edo diru publikoak bidegabe erabiltzea) edo halako baten ondorioz eman badira (mehatxuak, derrigortzeak eta abar).
e) Legez ezarritako prozedura erabat alde batera utziz edo kide anitzeko organoek erabakiak hartzeko funtsezko arauak guztiz bazterturik eman badira. Aldez aurretik aipatu ditugunak dira azken arau horiek, eta honako gai hauek dituzte hizpide: eratzeko quoruma, deialdia eta deialdiaren aurrerapena, gai-zerrenda finkatzea eta erabakiak gehiengoz hartzea. Prozedura alde batera utzi bada, aipatzekoa da, horrek egintzaren deuseztasuna ekar dezan, egintzak guztiz edo erabat eman behar direla (eta beraz, ez partzialki).
f) Funtsezko betekizunak bete gabe ahalmen edo eskubide batzuk eskuratzeko bide ematen duten egintza espresu edo presuntziozkoak, ordenamendu juridikoaren aurkakoak.
g) Lege-mailako xedapen batean espresuki halakotzat jotako beste edozein.

APELen 37.2. artikuluan ezartzen denez, gainera, deusezak dira erregelamendu-xedapen batean ezarritakoa urratzen duten administrazio-xedapenak. Atal horrek eztabaida bat baino gehiago pizten du, eta ustea da legegilearen akatsa dela. Izan ere, itxura batean, ebazpen-egintza batek erregelamendu baten kontrakoa baldin badio, deuseza behar luke izan beti; baina lege mailako arau baten kontrakoa baldin badio, ordea, deuseza izan daiteke (APELen 47.1. artikuluko arrazoietakoren bat tartean bada), edo deuseztagarria. Horrek ez du zentzu handirik; izan ere, legeak erregelamenduak baino indar handiagoa izanagatik, legea urratzeak, bitxia bada ere, ondorio laxoagoak izango lituzke

Erabat deusezak izango dira honako administrazio-xedapen hauek ere: Konstituzioa, legea, edo administrazioaren goragoko mailako xedapenak hausten dituztenak; legez arautu beharreko gaiak arautzen dituztenak; eta xedapen zehatzaile kaltegarrien edo norbanakoen eskubideak murrizten dituzten xedapen zehatzaileen atzeraeragina ezartzen dutenak (APEL,

ISBN: 978-84-7777-732-8

47.2. artikulua). Nolanahi ere, atal hau erregelamenduzko arauei edo erregelamenduei (administrazio-xedapenak) dagokie, eta ez administrazio-egintzei.

Erabat deusezak diren egintzak, deuseztagarriak ez bezala, ezin daitezke baliozkotu egintza horien akatsak zuzenduz.

### B.2. Egintza deuseztagarriak: legezko kasuak eta arauketa

Egintza deusezak ez bezala, deuseztagarriak ez dira zerrenda baten arabera zehazten, klausula orokor baten bitartez baizik. Hortaz, egintzen baliogabetasunaren arloan, deuseztagarritasuna da arau orokorra, eta ez erabateko deuseztasuna (salbuespena litzateke).

Deuseztagarriak dira ordenamendu juridikoaren edozein arau hausten duten administrazio-egintzak, aginte-desbideratze direnak barne (APEL, 48.1. artikulua). Agintea desbideratzeak hau esan nahi du: ordenamendu juridikoan ezarritakoez bestelako xedeetarako erabiltzea administrazio-ahalak.

Nolanahi ere, honako bi kasu hauetarako araubide berezia dago:

a) Forma-akatsak kasu hauetan bakarrik egiten du deuseztagarri egintza: helburua lortzeko formazko betekizun ezinbestekoak betetzen ez dituenean edo interesdunen defentsa-gabezia eragiten duenean (APEL, 48.2. artikulua).
b) Epez kanpo egindako administrazio-jarduketen kasuan, epearen izaerak hala eskatzen duenean bakarrik izango da egintza deuseztagarri (APEL, 48.3. artikulua).

Egintza deuseztagarriak baliozkotu ahal izango ditu administrazioak, haien akatsak zuzenduz (APEL, 52.1. artikulua). Egiten den egun beretik izango ditu ondorioak baliozkotzeak, aurretiaz administrazio-egintzen atzeraeraginaz ezarritakoa salbu (APEL, 52.2. artikulua). Akatsa eskumenik eza bada, deuseztasunik ez dakarrena (hierarkikoa), eskumena duen organoak baliozkotu dezake, egintza akastuna eman zuenaren hierarkian goragoko mailakoa bada (APEL, 52.3. artikulua). Akatsa baimenen bat falta izatea bada, eskumena duen organoak baimena emanda baliozkotu daiteke egintza (APEL, 52.4. artikulua).

Bestetik, egintza deuseztagarrien aurka errekurtsoak aurkezteko edo egintzak ofizioz berrikusteko aurreikusitako epeak igarotzen badira, ezinezkoa izango da egintza horiek ukitzea, denbora agortu izanaren ondorioz.

### B.3. Baliogabetzen ez duten irregulartasunak

Ikusi dugunez, ordenamendu juridikoaren zenbait arau-haustek ez dute zertan egintzen baliogabetasuna ekarri. Legean badira gutxienez horrelako bi arau-hauste mota, honako hauek hain zuzen:

a) Forma-akatsak; baldin eta dena delako egintzak betetzen baditu bere helburua lortzeko ezinbesteko betekizun formalak eta interesdunak ez baditu babesik gabe uzten.
b) Administrazio-jarduketak epez kanpo egitea, non eta epe hori urratzeak ez dakarren berekin —halakoxea baita— egintzaren deuseztagarritasuna. Horregatik, legezko epeak bete gabe ematen diren administrazio-ebazpen askok ez dakarte dena delako egintzaren baliogabetasuna. Baina horrek beste arazo bat dakar (azaldu dugunez), alegia, ea zer lotura dagoen berandu emandako egintza espresu horren eta administrazio-isiltasunetik eratorritako presuntziozko egintzaren artean.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 24. gaia

- ✓ Administrazio-prozedura: Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea (urriaren 1eko 39/2015) eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea (urriaren 1eko 40/2015). Printzipio orokorrak. Interesdunak. Abstenitzea eta errekusatzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 24. gaiaren aurkibidea

1. **Printzipio orokorrak 627**

1.1. Administrazio-prozeduraren esanahia eta helburua
1.2. Konstituzioak administrazio-prozeduraren gainean aurreikusitakoak
1.2.1. Konstituzioaren 105. artikulua
1.2.2. Konstituzioaren 149.1.18. artikulua
1.3. Administrazio-prozedura erregulatzea
1.3.1. Administrazio elektronikoaren erronka
1.3.2. Administrazio-prozedurak sinplifikatzea
1.4. 39/2015 Legearen aplikazio-eremua
1.4.1. Eremu subjektiboa
1.4.2. Eremu objektiboa

2. **Interesdunak**

2.1. Aurretiko bereizketa terminologikoak
2.2. Gaitasun juridikoa eta jarduteko gaitasuna
2.2.1. Jarduteko gaitasuna aldatzen duten egoerak
2.3. Administratuen posizio juridikoak administrazioaren aurrean
2.3.1. Egoera aktiboak
2.3.2. Egoera pasiboak
2.3.3. Egoera mistoak
2.4. Interesdunaren kontzeptua
2.4.1. Akzio publikoa
2.5. Interesdunen eskubideak
2.6. Administrazio-prozeduran interesdun direnek beren burua identifikatzea eta sinatzea
2.7. Ordezkaritza

3. **Abstenitzea eta errekusatzea**

3.1. Abstenitzeko eginbeharra eta errekusatzeko eskubidea baldintzatzen dituzten arrazoiak
3.2. Abstenitzeko eginbeharra (40/2015 Legearen 23. artikulua)
3.3. Errekusatzeko eskubidea (40/2015 Legearen 24. artikulua)

## 1. PRINTZIPIO OROKORRAK

Administrazio-prozeduraren printzipio orokorrek osatzen dute prozeduraren antolamendua, baina beste gai batean aztertzekoa da hori. Hori horrela, administrazio-prozeduraren alderdi orokorragoak aztertuko ditugu atal honetan: prozeduraren garrantzia eta arauketa.

### 1.1. Administrazio-prozeduraren esanahia eta helburua

Administrazioak zenbait izapidez osatutako prozedura jakin bati jarraikiz jardun ohi du. Administrazio-jarduketa, beraz, formala da, egoera bakoitzean aplikatzekoa den araudiak agintzen duen prozeduraren arabera gauzatzen baita. Administrazioak, edozein erabaki hartzeko, dela ebazpen bat emateko (zehapena, baimena eta abar), dela erregelamendu bat onesteko edo kontratu bat izenpetzeko, horretarako aurreikusita dagoen bideari jarraitu behar dio. Halere, gai honetan, administrazio-egintzak emateko prozedura aztertuko dugu soilik. Egintza horiek emateko egiten den izapide-bideari deitzen zaio administrazio-prozedura. Normalean, idatziz egiten da prozedura. Horregatik, jarduketa bakoitzak dokumentu batzuk sorrarazten ditu, eta horiek guztiek administrazio-espedientea osatzen dute. Legearen arabera, administrazio-espedientea dokumentuen eta jarduketen multzo ordenatu bat da, administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri izateko balio duena eta hura betearazteko eginbideak ere jasotzen dituena. Gainera, legeak dio espedienteak formatu elektronikoa izango duela (39/2015 Legearen 70. artikulua).

Administrazio-jarduketa ezinbestean egin behar da administrazio-prozedura bati jarraituz, eta hiru gauza bermatzen ditu horrek:

1) Administrazioak hartutako erabakia egokia dela ziurtatzen du; hau da, ikuspegi juridikoari dagokionez erabaki zuzena dela, eta interes orokorrarentzat egokiena.
2) Interesdunen eskubideak eta askatasunak bermatzen ditu, informazioa eskuratzeko eta parte hartzeko aukerak ematen baitizkie, eta administrazio-jarduketaren gardentasuna ere bermatzen du (40/2015 Legearen 3.1.c). artikulua). 39/2015 Legeak berme horri dagozkion zenbait adibide jasotzen ditu: adibidez, administrazioak jakinarazi behar du prozedura hasi dela, eta ebazpen-proposamena ere jakinarazi behar du; bestalde, alegazioak aurkezteko eskubidea dute interesdunek, eta organo eskudunak kontuan hartu behar ditu alegazio horiek eta abar. Nolanahi ere, horren adibiderik agerikoena da Konstituzioak eskatzen duela administrazio-prozeduran entzunaldi-izapidea berma dadila «bidezkoa denean». Zehaztapen horrek adierazten du izapide horrek ez daukala garrantzi bera administrazio-prozedura guztietan. Adibidez, ezinbesteko izapidea da zehapen bat ezar dezaketen prozeduretan, eta, aldiz, ez da beharrezkoa funtzionarioak aukeratzeko lehiaketa-prozedura batean.
3) Administrazio-jarduketaren legezkotasuna kontrolatzeko aukera ematen du, judiziala batez ere. Hartara, ikusiz gero jarduketa hori ez datorrela bat indarrean dagoen legeriarekin, haren aurkako errekurtsoak jar daitezke.

### 1.2. Konstituzioak administrazio-prozeduraren gainean aurreikusitakoak

Konstituzioak bi. artikulutan aipatzen du administrazio-prozedura:

#### 1.2.1. Konstituzioaren 105. artikulua

Artikulu honek adierazten du legeak arautuko duela, besteak beste, administrazio-egintzak burutzeko prozedura, eta, bidezkoa denean, interesdunak esan beharrekoa entzutea

ISBN: 978-84-7777-732-8

bermatuko duela. Ondorioz, lege bat onetsi behar da, zeinak zehaztuko baitu administrazioek zer prozedurari jarraitu behar dioten administrazio-egintza bat emateko. Hortaz, argi dago administrazioak ezin duela inolako erabakirik hartu, horretarako prozedura bati jarraitu gabe.

39/2015 Legeak ere ideia hori azpimarratzen du. Alde batetik, nabarmentzen du eskumena duen organoak eman behar dituela administrazio-egintzak, ezarritako betekizunetara eta prozedurara egokituz (34. artikulua). Bestalde, baliogabetzen ez duen irregulartasun hutsa izan daiteke forma-akatsa, baina egintza bat legez ezarritako prozedura erabat alde batera utziz ematen bada, egintza hori erabat deuseza izango da (47.1.e). artikulua).

#### 1.2.2. Konstituzioaren 149.1.18. artikulua

Artikulu honek aipatzen du administrazio-prozedura erkidea arautzea Estatuaren eskumen esklusiboetako bat dela, hargatik eragotzi gabe autonomia-erkidegoen berezko antolaketaren ondorio diren berezitasunak.

Horri dagokionez, lehenengo eta behin, zehaztapen bat egin behar da: ez dago administrazio-prozedura bakar bat, alderdi komunak dituzten prozedura ugari baizik. Hau da, prozedura erkidea ez da administrazioek erabakiak hartzeko orduan jarraitu beharreko bidearen erregulazio zehatza eta xehatua; aitzitik, gutxieneko prozedura-arau eta -berme batzuk jasotzen ditu, administrazio-prozedura guztietan bete beharrekoak. Arau eta berme horiexek ezarri behar ditu Estatuko legegileak.

Estatuaren prozedura-lege hori, gainera, oinarrizkoa da, hau da, administrazio guztiek izapidetutako prozedurei aplikatzekoa. Baina, Konstituzioaren arabera, autonomia-erkidegoek ere eskumena izango dute beren berezko antolaketaren ondorio diren prozedura-berezitasunak arautzeko. Hala, autonomia-erkidego batek gai substantibo bati buruzko legegintza-eskumena badu (industria, turismoa eta abar), hura aplikatzeko beharrezkoak diren prozedura-arauak ere eman ahal izango ditu (baimenak, ikuskapena eta abar), baina betiere Estatuak emandako legean jasotako oinarrizko araudia eta erregulazio erkidea errespetatuz.

### 1.3. Administrazio-prozedura erregulatzea

Gaur egun, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legean (urriaren 1eko 39/2015) dago jasota administrazio-prozeduraren erregulazioa. Gainera, beharrezkoa da Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea (urriaren 1eko 40/2015) ere kontuan hartzea —prozedura-arau bat ez bada ere—, administrazio-prozedurarekin lotutako hainbat gai jasotzen baititu. Bi legeak onartu eta indarrean jartzeak, besteak beste, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legea (azaroaren 26ko 30/1992) indargabetzea ekarri zuen —ordura arte lege horrek arautzen zuen administrazio-prozedura—.

39/2015 Legearen barne-egiturari dagokionez, atariko titulu bat eta beste sei titulu ditu («Prozeduran interesdun direnak», «Administrazio publikoen jarduera», «Administrazio-egintzak», «Administrazio-prozedura erkideari buruzko xedapenak», «Egintzak administrazio-bidetik berrikustea» eta «Legegintza-ekimena eta erregelamenduak eta bestelako xedapenak emateko ahala»). Legeak, gainera, bost xedapen gehigarri, bost xedapen iragankor, xedapen indargabetzaile bat eta zazpi azken xedapen ditu.

39/2015 Legea Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu eta urtebetera jarri zen indarrean (2016ko urriaren 2an). Ordutik hasi eta urtebeteko epean (hau da, 2017ko urriaren 2ra

arte), lege hartara egokitu behar zuten 39/2015 Legearen aurreikuspenekin bateraezinak ziren prozedurak erregulatzen zituzten Estatuko, autonomia-erkidegoetako eta tokiko arauek. Aurreikusi zen legea indarrean jarri eta bi urtera (2018ko urriaren 2a) eragina izango zutela administrazio elektronikoari buruzko aurreikuspen nagusiek (ahalordetzeen erregistro elektronikoa, erregistro elektronikoa, enplegatu publiko gaituen erregistroa, administrazioaren irispide-puntu elektroniko orokorra eta artxibo elektroniko bakarra), baina abuztuaren 31ko 11/2018 Errege Lege Dekretuak 2020ko urriaren 2ra arte atzeratu zuen epe hori.

Erreformak ez du ekarri funtsezko berritasun aipagarririk mamiari dagokionez; hau da, administrazio-prozeduraren garapenak funtsean berdina izaten jarraitzen du. Berritasun gisa, lege bakar baten edukia (30/1992 Legea) bi legetan banatu da (39/2015 eta 40/2015 legeak). Bereizketa horren logikaren arabera, 39/2015 Legeak administrazioaren *ad extra* harremanekin du zerikusia —hau da, administrazioen eta herritarren arteko harremanekin—; 40/2015 Legeak, berriz, *ad intra* harremanei heltzen die —hau da, administrazio bakoitzaren barne-antolamenduari eta -funtzionamenduari eta administrazioen arteko harremanei—.

39/2015 Legea indarrean jartzeak administrazio-prozeduraren erregulazioan aldaketa handirik ekarri ez badu ere, materialki, lege horrek eta 40/2015 Legeak, alde batetik, administrazio elektronikoaren erronkari egin behar diote aurre, eta, bestetik, administrazio-jardueraren efikazia eta efizientzia sinplifikatuz hobetu eta arrazionalizatu nahi izateari.

### 1.3.1. Administrazio elektronikoaren erronka

39/2015 eta 40/2015 legeen. artikulu guztietan aipatzen da «papera desagertzea» eta aukera elektronikoarekin ordeztea. Hala, azken horri dagokionez (*ad intra* harremanak), legearen atariko tituluko V. kapituluak («Sektore publikoaren funtzionamendu elektronikoa») honako gai hauek arautzen ditu: egoitza elektronikoa, Interneteko ataria, administrazioak identifikatzeko sistemak, administrazio-jarduketa automatizatua, administrazio-jarduketarako sinadura-sistemak, administrazioetako langileen sinadura elektronikoa, datuak elektronikoki trukatzea komunikazio-ingurune itxietan, sinadura elektronikoaren segurtatzea eta elkarreragingarritasuna, dokumentuak elektronikoki artxibatzea, eta datuak erregistratzeko informazio- eta komunikazio-sistemen kokapena.

39/2015 Legeak ere betebehar (edo eskubide) batzuk jasotzen ditu, bai administrazioarentzat, bai bitarteko elektronikoen bidez jarduteko interesa duten pertsonentzat. Nolanahi ere den, ahalordetzeen erregistro elektronikoari, erregistro elektronikoari, artxibo elektroniko bakarrari, datu-bitartekaritzako plataformari eta administrazioaren irispide-puntu elektroniko orokorrari buruz aurreikusitakoa betetzeko, 39/2015 Legeak zehazten du (bigarren xedapen gehigarrian) autonomia-erkidegoek eta toki-entitateek aukera izango dutela beren borondatez atxikitzeko Estatuaren Administrazio Orokorrak ezarritako plataforma eta erregistroetara. Ez atxikitzea efizientzia-terminoetan justifikatu beharko da —zerbitzu autonomikoa efizienteagoa izatearekin loturik—.

### 1.3.2. Administrazio-prozedurak sinplifikatzea

Prozedura sinplifikatzeko joera dagoela erakusten du, alde batetik, beharrezkoak ez diren izapideak ezabatzeak edo interesdunei eskatutako dokumentazioa murrizteak edo kentzeak. Halaber, 39/2015 Legeak prozedura sinplifikatuaren erregulazioa jasotzen du lehen aldiz halako lege batean. Baina sinplifikazioaren alderdi nabarmenena zera da, administrazio-prozedura osoak ezabatzea eta «komunikazioak» edo «erantzukizunpeko adierazpenak» izenekoekin ordeztea. Horren arabera, eta oro har, onartzen da partikularrek aldez aurretik

ISBN: 978-84-7777-732-8

administrazioaren inolako baimenik lortu gabe ekitea beren jarduerei. Hartara, administrazioaren esku-hartzea, halakorik gertatuz gero, *a posteriori* izango da, jarduera arauetan ezarritakoaren arabera garatzen ari dela egiaztatuz.

39/2015 Legearen hitzaurreak honako hau ere aurkezten du sinplifikazioaren adibide gisa: «Aipatzekoa da orain administrazio-prozedura erkidearen berezitasun moduan integratu direla azaroaren 26ko 30/1992 Legeak titulu bereizitan erregulatzen zituen zehatzeko ahalari eta ondare-erantzukizunari buruzko prozedura bereziak». Hala ere, 1992ko Legeak ez zituen arautzen prozedura horiek, horiei buruzko printzipio batzuk baino ez baitzituen ezartzen. 39/2015 Legean bi prozedura mota horien prozedura-berezitasunak sartzean, igo egiten da haien erregulazioaren maila, errege-dekretu banatan araututa egotetik lege batean egotera igaro baitira. Hartara, berrikusi egin beharko lirateke Zehatzeko Ahalaren Euskal Legea (otsailaren 20ko 2/1998) eta haren antzeko beste arau batzuk, 39/2015 Legearen edukiarekin bateragarriak ez diren arauak jaso ditzaketelako, eta, hala badagokio, azken lege horretara egokitu beharko lirateke.

## 1.4. 39/2015 Legearen aplikazio-eremua

### 1.4.1. Eremu subjektiboa

39/2015 Legearen eremu subjektiboa sektore publikoa da (2. artikulua), eta honako hauek biltzen ditu: Estatuaren Administrazio Orokorra, autonomia-erkidegoetako administrazioak, toki-administrazioa osatzen duten entitateak eta sektore publiko instituzionala. Sektore publiko instituzionala, berriz, honako hauek osatzen dute: administrazio publikoei lotutako edo haien mendeko organismo publikoek eta zuzenbide publikoko entitateek, administrazio publikoei lotutako edo haien mendeko zuzenbide pribatuko entitateek eta unibertsitate publikoek.

Estatuko, autonomia-erkidegoetako eta tokiko administrazioak ere (tradizionalki, lurralde-administrazio esan zaie), organismo publikoekin eta zuzenbide publikoko entitateekin batera, administrazio publikotzat hartzen dira, eta guztiak 39/2015 Legearen mende daude erabat. Zuzenbide pribatuko entitateei dagokienez, 39/2015 Legeak haiei buruz berariaz xedatutakoaren mende egongo dira, eta administrazio-ahalak baliatzen dituztenean, berriz, beti egongo dira lege haren mende. Unibertsitate publikoak, bestalde, beren araudi espezifikoaren arabera arautzen dira, eta, osagarri gisa, 39/2015 Legearen aurreikuspenen arabera.

Azkenik, zuzenbide publikoko korporazioak (elkargo profesionalak, merkataritza-ganberak eta abar) beren araudi espezifikoaren arabera arautzen dira legez esleitu zaizkien edo administrazio publiko batek eskuordetu dizkien funtzio publikoak betetzeko orduan, eta, osagarri gisa, 39/2015 Legearen arabera.

### 1.4.2. Eremu objektiboa

39/2015 Legearen 1. artikuluak definitzen du legearen xedea, eta honako hauek biltzen ditu:

1) Administrazio-egintzak baliozkoak eta efikazak izateko betekizunak.
2) Administrazio-prozedura erkidea (zehapen-prozedura eta ondare-erantzukizuna erreklamatzeko prozedura barne).
3) Legegintza-ekimena eta erregelamenduak egiteko ahala baliatzean bete beharreko printzipioak.

Azalpena administrazio-prozedura erkideari buruzkoa da, eta, beraz, administrazio-egintzak onartzeko administrazioak jarraitu behar dituen formalitateak aipatzen dira (eskaera, froga, entzunaldia, ebazpena, administrazio-isiltasuna eta abar). Horregatik, beste administrazio-jarduketa batzuk ez daude 39/2015 Legearen mende. Hori da, adibidez, administrazio-kontratazioaren kasua, zeinaren erregulazioa Sektore Publikoko Kontratuen azaroaren 8ko 9/2017 Legean baitago jasota. Berritasun gisa, 39/2015 Legeak titulu berri bat du (VI), legegintza-ekimenari eta erregelamenduak eta beste xedapen batzuk emateko ahalari buruzkoa.

Horrez gain, legeak ezartzen du izapide gehigarriak edo desberdinak lege bidez bakarrik txerta daitezkeela, efikaza, proportzionatua eta prozeduraren helburuetarako beharrezkoa denean eta modu arrazoituan. Aukera ematen du, erregelamendu bidez, organo eskudunei, epeei, hasteko eta amaitzeko moduei, argitalpenari eta bildu beharreko txostenei buruzko prozedura-berezitasunak sartzeko.

Beraz, aurreko paragrafoan aipatutako administrazio publikoak 39/2015 Legeari lotuta daude, eta, horrenbestez, lege horren aurreikuspenetara egokituko da garatzen duten administrazio-prozedura oro. Hala ere, 39/2015 Legearen lehen xedapen gehigarriak legearen beraren aplikazio-eremutik kanpo dauden administrazio-prozedura batzuk jasotzen ditu, zeinak araudi espezifikoaren arabera arautzen baitira. Hauexek dira:

1) Tributu- eta aduana-gaietan zergak aplikatzeko administrazio-prozedurak.
2) Kudeaketa, ikuskaritza, likidazioa, diru-bilketa, aurkaratzea eta berrikuspena xede dituzten prozedurak, Gizarte Segurantzaren eta langabeziaren arloetan.
3) Tributu- eta aduana-gaietako, lan-arloko, trafikoaren eta bide-segurtasunaren arloko eta atzerritartasun-arloko zehapen-prozedurak.
4) Atzerritartasunaren eta asiloaren arloetako prozedurak.

## 2. INTERESDUNAK

### 2.1. Aurretiko bereizketa terminologikoak

Interesdun terminoak administrazioarekin harreman jakin bat daukan pertsonari egiten dio erreferentzia. Beraz, administratu mota bat da. Administratu kategoriaren barnean, administratu bakuna eta administratu kualifikatua bereizi izan dira. Administratuak une jakin batean administrazioarekin daukan harremanaren intentsitatearen arabera bereizten dira. Hala, administratu kualifikatuak izango lirateke administrazio publikoetako langileak, zerbitzu publiko jakin batzuen erabiltzaileak eta abar. Era berean, administratu kualifikatutzat hartuko litzateke administrazio-prozedura jakin batean alderdi izaera hartzen duen pertsona, teknikoki interesduna deitzen zaiona.

39/2015 Legeak, 30/1992 Legeak ez bezala, administratu orori administraziora jotzen duenean dagozkion eskubideak zerrendatzen ditu 13. artikuluan. Eskubide horiek herritar guztiei dagozkie modu abstraktuan, edozeinek izan baitezake une jakin batean harremana administrazioarekin. Ildo horretan, honako eskubide hauek aitortzen zaizkio administratuari: administrazioarekin komunikatzekoa, irispide-puntu elektroniko orokor baten bidez; bitarteko elektronikoen erabileran laguntza jasotzekoa; hizkuntza ofizialak erabiltzekoa; informazio publikoa, artxiboak eta erregistroak eskuratzekoa (19/2013 Legea, gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeari eta gobernu onari buruzkoa); agintari eta enplegatu publikoek errespetuz eta begirunez tratatzekoa; administrazioei eta agintariei erantzukizunak eskatzekoa; identifikazio eta sinadura elektronikoko bitartekoak lortzeko eta erabiltzekoa; datu per-

ISBN: 978-84-7777-732-8

tsonalak babestekoa, eta, bereziki, fitxategietan, sistemetan eta aplikazioetan agertzen diren datuen segurtasuna eta konfidentzialtasuna gordetzekoa.

## 2.2. Gaitasun juridikoa eta jarduteko gaitasuna

Pertsona batek zuzenbidearen jardun-esparruan aritzeko duen gaitasuna da gaitasun juridikoa; hau da, eskubideen eta betebeharren titular izateko duen gaitasuna. Konstituzioko arauen eta arau zibilen arabera zehazten da gaitasun hori. Bestalde, jarduteko gaitasuna da nork bere kabuz, bere eskubideak baliatuz, administrazioaren aurrean jarduteko duen ahalmena, eta 39/2015 Legeak arautzen du hori nola zehazten den. Hain zuzen ere, 3. artikuluak hauxe ezartzen du: «Administrazio publikoen aurrean jarduteko gaitasuna izango dute: a) Arau zibilen arabera jarduteko gaitasuna duten pertsona fisiko edo juridikoek. b) Adingabeek, beren eskubideez baliatzeko eta interesen alde egiteko, ordenamendu juridikoaren arabera hori guraso-ahala, tutoretza edo kuradoretza duen pertsona gabe egin dezaketen kasuetan. Salbuespen da adingabe ezgaituen kasua, ezintasunaren neurria eragozpen denean kasuan kasuko eskubideez baliatzeko edo interesen alde egiteko. c) Legeak espresuki hala adierazten duenean, ukituen taldeek, nortasun juridikorik gabeko batasun eta entitateek eta ondare independente edo autonomoek».

Lehenik, jarduteko gaitasuna dute arau zibilen arabera jardun dezaketenek, hau da, adindunek. Alabaina, kontuan hartu behar da Kode Zibilak zer xedatzen duen ezgaitzearen inguruan. Berariazko epai judizial baten bidez ezgaituak izan direnak, adin nagusikoak izanda ere, ez dute jarduteko gaitasunik izango, beren burua gobernatzea eragozten dien gaixotasunak edo urritasun fisikoak edo psikikoak dituztelako pertsona horiek.

Bigarrenik, 39/2015 Legeak jarduteko gaitasuna onartzen die adingabeei ere egoera jakin batzuetan, baina, horiei dagokienez, gaitasun hori mugaturik dago haien legezko ordezkaritza beren gain daukaten pertsonen —hau da, gurasoen, tutoreen, eta abarren— parte-hartzerik gabe balia daitezkeen eskubideen eta interesen erabilerara eta defentsara. Atzerritarren Lege Organikoak adibide bat jasotzen du; izan ere, bakarrik dauden adingabe atzerritarren egoera arautzean, adierazten du aberriratzeko prozeduran jarduteko gaitasuna aitortuko zaiela baldin eta hamasei urtetik gorakoak badira. Antzeko adibideak ageri dira, konparazio batera, hezkuntzan, garraio publikoetan, gizarte-zerbitzu jakin batzuetan, eskola-kirolean eta abarretan. Azken batean, adingabeen alde jarduteko gaitasuna aitortzea edo ez aitortzea dagokion legeria sektorialaren aurreikuspenen araberakoa izango da. Dena den, aurreikuspen hori mugatuta dago; izan ere, ezingo zaie jarduteko gaitasunik onartu ezgaituta dauden adingabeei, ezgaitze horrek dagokien eskubideen eta interesen erabilerari eta defentsari eragiten badie.

Berritasun gisa, 39/2015 Legeak jarduteko gaitasunaren titulartzat hartzen ditu eragindakoen taldeak, nortasun juridikorik gabeko elkarteak eta entitateak eta ondare independente edo autonomoak. Edonola ere, kasu horietan, jarduteko gaitasun hori aitor dakien, beharrezkoa da lege batek espresuki hala adieraztea.

### 2.2.1. Jarduteko gaitasuna aldatzen duten egoerak

Oro har, adindun orok du administrazioaren aurrean jarduteko gaitasuna. Alabaina, zenbait egoeratan, aldatu egin daiteke gaitasun horren onarpen orokorra. Honako hauek dira ohikoenak:

#### a) *Nazionalitatea*

Nazionalitatearen gaia aztertzeko, pertsona atzerritarrak eta Europar Batasuneko estatu kide batekoak bereizi behar dira. Lehenengoei onartzen zaizkien eskubideei dagokienez, Konstitu-

zioaren 13.1. artikuluak nazioarteko itunetara eta legeetara igortzen gaitu, eta, horien artean, bereziki garrantzitsua da urtarrilaren 11ko 4/2000 Lege Organikoa (atzerritarrek Espainian dituzten eskubide eta askatasunei buruzkoa, eta atzerritar horiek gizarteratzekoa). Batasuneko herritar diren pertsonei dagozkien eskubideak, berriz, Europar Batasuneko zuzenbidearen mende daude.

Nazionalitatea jarduteko gaitasuna alda dezakeen arrazoia izan daitekeela adierazten duen adibide argi bat aurki daiteke funtzio publikoan sartzeari buruzko araudian. Konstituzioaren 13.2. artikuluari jarraikiz, oro har, espainiarrek soilik dituzte Konstituzioaren 23. artikuluak adierazitako eskubideak (gai publikoetan parte hartzeko eskubidea eta funtzio eta kargu publikoetan sartzeko eskubidea). Aurreikuspen horren garapena hauxe da: 5/2015 Legegintzako Errege Dekretua, urriaren 30ekoa, Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren Legearen testu bategina onartzen duena. Zehazki, lege horren 57. artikuluak adierazten du, Batasuneko herritartasuna daukatenei dagokienez, funtzionario izan daitezkeela enplegu publikoetan espainiarrei dagozkien baldintza beretan; salbuespen izango dira botere publikoaren erabileran edo estatuaren edo administrazio publikoen interesak babesteko xede daukaten funtzioetan (epailetza, diplomazia, polizia eta abar) parte hartzea dakarten enpleguak. Hala, onartuko litzateke hainbat eremutara sartzea, hala nola irakaskuntzara, osasungintzara eta ikerketara. Legebizilekua Espainian daukaten atzerritarrei dagokienez, zehazten da administrazio publikoetan sartu ahal izango direla lan-kontratudun langile gisa, espainiarrei dagozkien baldintza beretan. Hori horrela, Batasuneko herritarrak funtzionario izan daitezke, zenbait mugekin bada ere; atzerritarrek, aldiz, ezin dute funtzio publikoan parte hartu karrerako funtzionario gisa, baina bai lan-kontratudun langile gisa.

b) *Administrazio-auzotasuna: helbidea*

Pertsona bat udalerri batean erroldatuz gero, udalerri horretako auzotar da. Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen legeari jarraikiz, izaera horrek eskubide eta betebehar jakin batzuk emango dizkio (hautesle eta hautagarri izatea, udal-kudeaketan parte hartzea, zerbitzu publikoak erabiltzea, prestazio ekonomikoen eta pertsonalen bidez laguntzea eta abar). Auzotar ez direnei ez zaizkie onartzen eskubide eta betebehar horiek. Atzerritarrei dagokienez, horiek udalerri batean erroldatzen badira, Atzerritarren Lege Organikoak erroldatzearekin lotzen dituen eskubideak onartuko zaizkie, baina horrek ez du frogatuko Espainian legezko bizilekua dutenik.

Autonomia-erkidego bateko udalerri batean egoitza izateak administrazio-auzotasuna zehazten du, eta, gainera, politikoki aktibo den kidetzat onartua izango da autonomia-erkidego horretan. Euskal Autonomia Erkidegoan, Autonomia Estatutuaren 7. artikuluaren arabera, «ondoko hauek izango dute euskaldunen kondizio politikoa: Estatuko lege orokorren arabera, Komunitate Autonomoaren lurraldeko edozein udaletan egoitza administratiboa duten guztiek. Atzerrian bizi direnek eta gauza bera beroien ondokoek hala eskatzen baldin badute, Euskal Herrian bizi diren egoiliarrek dituzten eskubide berberak izango dituzte, baldin eta horien azken egoitza administratiboa Euskal Herrian izan bada, eta españatar naziotasunari eutsi badiote».

c) *Aurrekari penalak*

Aurrekari penalen erregulazioa Zigor Kodearen 136. artikuluan dago jasota, eta, haren arabera, erantzukizun penala azkendu duten kondenatuek eskubidea dute Justizia Ministeriotik beren aurrekari penalak ezerezteko, ofizioz edo alderdi batek eskatuta, baldin eta epe hauek igaro badira berriro deliturik egin gabe: a) sei hilabete, zigor arinetarako; b) bi urte, hamabi hi-

ISBN: 978-84-7777-732-8

labetetik gorakoak ez diren zigorren eta zuhurtziagabekeriazko delituengatik ezarritako zigorren kasuan; c) hiru urte, astuntasun txikiagoa duten hiru urtetik beherako gainerako zigorren kasuan; d) bost urte, astuntasun txikiagoa duten hiru urteko edo gehiagoko gainerako zigorren kasuan; e) hamar urte, zigor astunen kasuan.

Aurrekari penalak dituztenek, aurrekariak ezerezten ez diren artean, mugaturik izango dute jarduteko gaitasuna eta ezingo dute administrazioaren aurrean jardun zenbait esparrutan. Hori gertatuko da, adibidez, ehiza-lizentziarekin, murriztapenak baitaude arma-lizentziak emateari dagokionez. Atzerritarren esparruan ere berdin, aurrekari penalik ez izatea derrigorrezko baldintza baita bizileku-baimena eskuratzeko.

d) *Adina*

Adina faktore garrantzitsua da pertsonei eskubide eta betebehar jakin batzuk aitortzeko. Normalean, adin-nagusitasunarekin lotzen da jarduteko gaitasuna, eta Konstituzioaren 12. artikuluak hemezortzi urtetan ezartzen du adin-nagusitasuna. Adin hori betetakoan, eskubide politiko guztiak bereganatzen ditu pertsonak. Hala eta guztiz ere, esan dugun eran, adingabeei ere onartzen zaie jarduteko gaitasuna egoera jakin batzuetan. Badaude adin-nagusitasunari lotzen ez zaizkion eskubideak eta betebeharrak. Izan ere, pertsona guztiek eduki behar dute NAN agiria hamalau urtetik aurrera; funtzio publikora sartzeko hamasei urte eduki behar dira gutxienez, ezin da gainditu nahitaezko erretirorako gehienezko adina eta abar.

e) *Gaixotasunak eta baldintza fisikoak*

Gaixotasunak eta baldintza fisikoek ere alda dezakete jarduteko gaitasuna, eta bi ikuspegitatik azter daitezke horiek. Alde batetik, ordenamendu juridikoak babes berezia ematen die desgaitasuna duten pertsonei. Alde horretatik, enplegu publikoko eskaintzetan kupo bat gordeko da desgaitasuna duten pertsonentzat, plaza hutsen ehuneko zazpikoa gutxienez. Plaza horiek betetzeko, hautaketa-prozesua gainditu beharko dute, eta egiaztatu beharko dute beren desgaitasuna bateragarria dela laneko zereginak betetzearekin. Beste alde batetik, gaixotasun edo minusbaliotasun fisikoa edukitzea oztopo izan daiteke administrazioko lanpostu jakin batzuk eskuratzeko, herritarrak baldintza fisiko jakin batzuk eduki behar dituela ezartzen badu legeriak.

f) *Jarduteko gaitasuna aldatzen duten beste inguruabar batzuk*

Administrazioaren aurrean jarduteko gaitasuna alda dezaketen inguruabar batzuk aipatzen dituzte zenbait arau administratibok. Hori da, hain zuzen ere, Sektore Publikoko Kontratuen Legearen kasua. Lege horrek administrazioarekin kontratuak egitea eragozten die delitu jakin batzuk egiteagatik kondenatuak izan diren pertsonei (terrorismoa, antolakunde edo talde kriminal bat eratzea edo integratzea, elkartze ez-zilegia, alderdi politikoen legez kanpoko finantzaketa, gizakien salerosketa, negozioetako ustelkeria, influentzia-trafikoa, funtzionario-eroskeria, iruzurrak, ogasun publikoaren eta gizarte-segurantzaren aurkako delituak, langileen eskubideen aurkako delituak, prebarikazioa, bidegabeko eralgitzea, funtzionarioei debekatutako negoziazioak, kapitalak zuritzea, lurralde-antolamendu eta hirigintzaren arloko delituak, ondare historikoaren eta ingurumenaren babesari buruzko delituak, lanbide, ogibide, industria edo merkataritzan aritzeko desgaikuntza-zigorra); administrazioko arau-hauste jakin batzuk egiteagatik zehapen irmoak jaso dituztenei (arau-hauste astuna arlo profesionalean, haren osotasuna arriskuan jartzen duena; merkatu-diziplinaren arloko arau-hauste astuna, lehia faltsutzeari lotutakoa, desgaitasuna duten pertsonen laneratzeari, aukera-berdintasunari eta diskriminazio-

rik ezari buruzkoa edo atzerritartasunaren arlokoa); borondatezko konkurtsoa deklaratzeko eskatu dutenei, kaudimengabetzat jo direnei edo esku-hartze judizialaren mende daudenei, eta abarri.

Halaber, jo izan da generoak ere jarduteko gaitasuna alda zezakeela, adibidez, soldadutzari zegokionez. Alabaina, gaur egun garrantzia galdu du, baldintza biologikoak ageri diren egoeretan salbu, hala nola amatasun-lizentzien kasuan (nahiz eta gaur egun aitek ere eska ditzaketen). Konstituzioak berak galarazten du, 14. artikuluan, diskriminaziorik egitea sexua dela-eta.

## 2.3. Administratuen posizio juridikoak administrazioaren aurrean

Zuzenbide pribatuan, eskubide/betebehar binomioa ardatz hartuta egituratu ohi dira herritarren arteko harremanak. Hori horrela, salerosketa-kontratu bat izenpetzen bada, saltzaileak diru kopuru bat jasotzeko eskubidea izango du, eta hura ordaintzea erroslearen betebeharra izango da. Era berean, saltzailearen betebeharra izango da erosleari saldutako objektua ematea, eta erosleak hura erreklamatzeko eskubidea izango du.

Administrazio-zuzenbidean, berriz, hasteko, ahala eta mendetasuna bereizten dira. Ahala ordenamenduak administrazioari oro har aitortzen dion ahalorde bat da, pertsona bati edo objektu jakin bati erreferentzia egin gabe. Haren bidez, administrazioak herritarren esfera juridikoan esku har dezake. Ahala modu orokorrean ulertzen da, era abstraktuan, gero egoera konkretuetan aplikatzen bada ere. Adibide ugari daude, hala nola zehatzeko ahala, desjabetzeko ahala, tributuak ezartzeko ahala eta abar.

Kontrako muturrean, herritarrak mendetasun-egoeran daude administrazio-ahalekiko. Halere, mendetasun orokorra da, esan nahi baitu ahala baliatzearen ondorioak jasan beharko dituztela noiz edo noiz. Administrazioak ahala baliatu duenean, ordura arte mendetasun orokorreko egoeran egon dena betebehar-egoeran egongo da. Hori horrela, administrazioaren tributuak ezartzeko ahalaren mende daude herritar guztiak. Alabaina, administrazioak ahal hori baliatzen duenean, tributu-betebehar zehatzak sortzen dira xede diren pertsonentzat.

Hori bai, administrazio-zuzenbidean hainbat maila bereizten dira administratuek administrazioaren aurrean dituzten egoera juridikoei dagokienez. Pertsona batek administrazioarekiko izan ditzakeen posizioen artean, bi egoera orokor bereizten dira: aktiboak eta pasiboak, hain zuzen ere. Aktiboetan, herritarrak, eskubide baten titular den heinean, modu jakin batean jokatzeko eska diezaioke administrazioari (zerbitzu publiko bat emateko). Pasiboetan, herritarrek jasaten dute administrazioaren ekintza (isun bat ordaindu beharra, jabari publikoko ondasunetan eragindako kalteak konpondu beharra eta abar). Bi egoera orokor horiekin batera aipa genitzake egoera mistoak, egoera aktiboetako eta pasiboetako elementuak konbinatzen dituztenak.

### 2.3.1. Egoera aktiboak

Egoera aktiboen barruan, maila desberdinetako administrazioarekiko mendetasunak bereizten dira. Hori horrela, eskubide subjektiboak eta interesak aipa ditzakegu. Azken horien artean, era berean, interes legitimoak eta interes bakunak bereizten dira. Ongi ulertu behar da zertan desberdintzen diren. Izan ere, haien titulartasunaren arabera, herritar batek interesdunizaera izango du, edo ez, administrazio-prozedura jakin batean.

ISBN: 978-84-7777-732-8

a) *Eskubide subjektiboak*

Eskubide baten titular dena botere-egoeran dago beste subjektu batekiko, baita administrazioarekiko ere, eskubide hori bete dadila eskatzeko. Konstituzioan jasotako eskubideak dira adibide ohikoenak (komunikazioen sekretua, biltzeko eta manifestatzeko eskubidea, nortasun-eskubideak eta abar). Eskubide horiek oinarrizkoak direlako babesten dira bereziki. Horietaz gainera, badaude beste eskubide batzuk ere: ondare-eskubideak (kontratu batetik sortuak), eskubide errealak (meategiak ustiatzeko emakida bat, esaterako), edo administrazio-egintza batetik sortutakoak (dirulaguntza bat). Horiei guztiei dagokienez, dagokion eskubidearen titular den pertsonak errespetatu eta bete dadila eskatu ahal izango du.

b) *Interes legitimoak*

Egoera jakin batzuk gertatu direlako, pertsona batzuek beren interes propioa badute eta interes hori desberdina bada gainerako herritarren interesen aldean, pertsona horiek interes legitimoa izango dute. Interes horren helburua da botere publikoek ordenamenduari jarraikiz jardutea. Hori horrela, administrazio-jarduketa jakin batek beren interesei eragiten diela uste badute, haren aurka egin dezakete errekurtsoen bidez, deuseztatzea eskatzeko. Errekurtsoa jartzeak ez du esan nahi beti arrazoia emango zaionik hura jarri duenari. Administrazio-egintza horri erantzun diezaiokeela bermatzen dio, besterik gabe, eta onura jakin bat lortzeko aukera ematen. Ez da legezkotasuna defendatzen era abstraktuan, norberaren interesak baizik (herritar batek errekurtso bat jar dezake bera bizi den eraikinaren behealdean taberna bat irekitzeko baimenaren kontra, lokala intsonorizatzeko behar diren neurri zuzentzaileak hartu ez direlako). Egoera konkretuan ordenamendua errespetatzeko nahia da, eta, aurrera eginez gero, kalte-ordainak jasotzeko eskubidea sor daiteke.

c) *Interes bakunak*

Kontzeptu hau zehaztugabeagoa da, interes legitimoarekin alderatuta. Herritar guztiena da interes bakuna, administrazioak legezkotasunari jarraikiz jarduteko interesa baita, hau da, legea betea izateko nahia. Administrazioak legea bete behar du, haren eginbehar orokorra da hori. Halere, ordenamenduak ez du jasotzen legezkotasunaren defentsarako errekurtsorik era abstraktuan. Ez-betetze konkretu bat gertatu behar da, horren aurrean erantzun ahal izateko. Hartara, herritarrek, oro har, administrazio-jarduera efikaza izateko interesa dutenek (kirola eta kultura sustatzea, komunikazioak hobetzea eta abar), ezin diote eskatu administrazioari oro har era konkretu batean jokatzeko.

### 2.3.2. Egoera pasiboak

Herritarra administrazio-jarduketaren mende dagoenean, egoera pasibo deitzen zaio posizio horri. Tradizionalki, bi figura bereizi izan dira:

a) *Eginbeharrak*

Eginbeharrak arau batean oinarritzen dira. Konstituzioak zenbait adibide jasotzen ditu. Hala, ezartzen du legeak finkatuko dituela espainiarren betebehar militarrak, zerbitzu zibil baten ezarpena edo herritarrek izango dituzten eginbeharrak arrisku larriko, hondamendiko edo lazeria publikoko egoeretan (30. art.), edo guztiek gastu publikoei aurre egiten lagunduko dutela zerga-sistema baten bidez (31. artikulua). Eginbeharren ezaugarri nagusia da kolektibitatearen edo interes orokorraren mesederako ezartzen zaizkiela horiek pertsonei.

b) *Betebeharrak*

Eginbeharrak ez bezala, harreman juridiko konkretuen ondorioz sortzen dira betebeharrak. Hori horrela, betetzera behartuta dagoen subjektu pasibo bat dago, eta betetzea exijitzeko eskubidea duen subjektu aktibo bat. Kargak ezartzen dituzten egintza direlakoek sorrarazitakoak dira betebeharren adibide garbienak (zehapenak, debekuak, aginduak, etab.).

#### 2.3.3. Egoera mistoak

Egoera mistoek aktiboetako eta pasiboetako elementuak konbinatzen dituzte. Kargak dira adibide garbiena. Horiei dagokienez, onura bat lortzearekin lotzen da betebehar jakin bat. Hori horrela, toki-araubidearen araudiak herritarrei onartzen dizkien eskubideak (zerbitzu publikoak eta abar) baliatu ahal izateko, aurretik udalerrian erroldatuta egon behar da. Kargatzat hartzen dira, orobat, errekurtsoak jartzea, nahitaezko desjabetze batean balio justua ordaintzea eta abar.

### 2.4. Interesdunaren kontzeptua

39/2015 Legearen 4.1. artikuluak honako hauek jotzen ditu interesduntzat administrazio-prozeduran:

1. Prozedurari hasiera eman diotenak, eskubide edo interes legitimo indibidual nahiz kolektiboen titular modura.
2. Prozeduran har daitezkeen erabakiek uki ditzaketen eskubideak dituztenak, nahiz eta beraiek hasiera eman ez prozedurari.
3. Ebazpenak uki ditzakeen interes legitimo indibidual nahiz kolektiboak dituztenak, behin betiko ebazpena eman baino lehen aurkezten badira prozeduran.

Azkenik, legeak adierazten du interesdun izango dela, era berean, eskubide edo harreman juridiko eskualdagarriren baten ondorioz izaera hori jaso duena (39/2015 Legearen 4.3. artikulua).

Lehenengo egoerari dagokionez, prozedura hasteak, adibidez, eskaera bat aurkeztuz, interesdun bihurtuko du hura aurkeztu duena, eskubide baten edo interes legitimo baten titular izan. Prozedura hasi ez duten pertsonei dagozkien beste bi egoera horietan, berriz, legeak bereizi egiten ditu eskubideen titular direnak eta interes legitimoen titular direnak.

Lehenengo egoeran, administrazioak kasuan kasuko prozeduran har dezakeen erabakiak eraginik izan badezake pertsona baten eskubide batean, pertsona hori interesduntzat hartuko da automatikoki. Demagun oposaketa batzuk egin direla, eta pertsona jakin batek plaza lortu duela, eta, ondoren, beste pertsona batek errekurtsoa aurkezten duela erabaki horren kontra. Errekurtsoak aurrera egiten badu, plaza eskuratu duen pertsonak galdu egingo luke; beraz, plaza hori edukitzeko daukan bere eskubideari eragingo lioke. Aldiz, interes legitimoen titularrak administrazio-erabakiaren eraginpean egon daitezke, baina, horrez gain, prozedurara azaldu behar dute, hau da, administrazioari jakinarazi behar diote prozeduran parte hartuko dutela.

Interes legitimoak indibidualak edo kolektiboak izan daitezke. Lehenengoei dagokienez, norbanako bakoitzak jardungo du legezkotasuna berrezartzeko helburuz. Bigarrenei dagokienez, hauxe zehazten du legeak espresuki: «Ekonomia- eta gizarte-interesen ordezkari diren elkarte eta antolakundeak interes legitimo kolektiboen titular izango dira Legeak aitortutako

ISBN: 978-84-7777-732-8

moduan» (39/2015 Legearen 4.3. artikulua). Gainera, ez da baztertzen pertsona bakar batek interes kolektiboen alde jardutea (Konstituzio Auzitegiaren 214/1991 Epaia, non judu batek errekurtsoa aurkezten baitu judu herri osoa iraintzen zuen kazetaritza-artikulu jakin baten aurka).

Prozedura baten instrukzioa egitean ikusten bada badirela eskubide edo interes legitimoen beste titular batzuk, espedientean zehar identifikatu direnak eta prozeduraren ebazpenaren eraginpean egon litezkeenak, prozedura izapidetzen ari dela jakinaraziko zaie pertsona horiei, egoera horren arabera jardun dezaten (39/2015 Legearen 8. artikulua). Aurreikuspen hori oso garrantzitsua da, prozedura hasi ez duenak ez baitauka zertan jakin prozedura izapidetzen ari direla. Gainera, prozedurako interesdunek, prozeduran agertu ez diren interesdunak identifikatzeko daturik izanez gero, jarduten ari den administrazioari ezagutarazi behar dizkiote datu horiek (39/2015 Legearen 18.2. artikulua).

#### 2.4.1. Akzio publikoa

39/2015 Legeak ez ditu inoiz interesduntzat hartzen interes bakunen titularrak. Alabaina, hori ez da horrela ordenamenduak akzio publikoa onartzen duen kasuetan. Horren arabera, edozein herritarrek, akzio publikoa gauzatzean, administrazioaren erabakien aurrean erantzuteko aukera dauka, eta ez dauka bere eskubiderik edo interes legitimorik egiaztatu beharrik; nahikoa da interes bakun bat aipatzea. Gero eta sektore gehiagotan onartzen da akzio publikoa, hala nola hirigintzan, kostetan, ondare historiko-artistikoan, ingurumenenean, eta abarretan. Horietan, edozein herritarrek jardun dezake administrazioaren aurrean, herritar izate hutsagatik.

### 2.5. Interesdunen eskubideak

Pertsona batzuk interesdun direla onartzen bada administrazio-prozedura batean, horiek aktiboki parte hartuko dute haren bilakaeran. Ondore horietarako, 39/2015 Legearen 53. artikuluak, «Administrazio-prozeduran interesdun denaren eskubideak» izenburupean, eskubide-zerrenda bat jasotzen du, prozedura zehatz batean interesdun diren pertsonei dagozkien eskubideena batez ere. Zerrenda hori 39/2015 eta 40/2015 legeen. artikuluetan ageri diren beste eskubide batzuekin (administrazio-organoak osatzen dituzten pertsonak errefusatzeko eskubidearekin, adibidez) eta Konstituzioak eta legeek aitortutako beste eskubide batzuekin osatu beharko da.

Administrazio-prozedura batean interesdun bihurtu ondoren, honako eskubide hauek izango dituzte:

1) Interesdun diren prozeduren izapidetze-egoera zein den jakiteko, edozein unetan; administrazio-isiltasunaren esanahiaren berri izateko, administrazioak ez badu ebazpen espresurik ematen edo jakinarazten epearen barruan; eta jakiteko zein den instrukzioa egiteko (hala badagokio) eta ebazteko eskumena duen organoa eta zer izapide-egintza eman diren. Eskubidea izango dute, orobat, prozeduretan jasotako dokumentuak eskuratzeko eta haien kopia lortzeko. Administrazio publikoekiko harremana bitarteko elektronikoz dutenek eskubidea izango dute aurreko paragrafoan aipatzen den informazioa kontsultatzeko administrazioaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorrean, zeinak irispide-atari baten moduan funtzionatuko baitu. Prozeduretan sartutako dokumentuen kopiak emateko administrazioak duen betebeharra konplitutzat joko da haiek eskura jartzen direnean administrazio eskudunaren Irispide Puntu Elektroniko Orokorrean edo dagozkion egoitza elektronikoetan.

2) Prozedurak izapidetzeko ardura duten administrazio publikoetako agintariak eta langileak identifikatzea.
3) Jatorrizko dokumentuak ez aurkeztea, non eta, salbuespenez, aplikatzekoa den araudiak ez duen kontrakoa ezartzen. Salbuespenezko kasuetan, jatorrizko dokumentu bat aurkeztu behar badute, haren kopia autentifikatua eskuratzeko eskubidea dute.
4) Prozedurari aplikatzekoak diren arauetan eskatzen ez den datu eta dokumenturik ez aurkeztu behar izatea, administrazio publikoen esku badaude jada edo haiek prestatuak baldin badira.
5) Prozeduraren edozein alditan, betiere entzunaldi-izapidea egin aurretik, alegazioak aurkeztea, ordenamendu juridikoak onartzen dituen defentsa-bideak erabiltzea eta dokumentuak aurkeztea; organo eskudunak ebazpen-proposamena idaztean kontuan hartu beharrekoak, denak ere.
6) Argibideak eta aholkuak lortzea, hain zuzen ere, indarrean dauden xedapenen arabera, proiektuetan, jarduketetan edo eskabideetan zein baldintza juridiko eta tekniko bete behar dituzten jakiteko.
7) Aholkulari batek lagundurik jardutea beren interesen alde egiteko komeni zaiela deritzotenean.
8) Ordainketa-betebeharrak 98.2. artikuluan aurreikusitako bitarteko elektronikoen bidez betetzea.
9) Konstituzioak eta legeek aitortzen dizkieten gainerako guztiak.

## 2.6. Administrazio-prozeduran interesdun direnek beren burua identifikatzea eta sinatzea

Administrazioaren «elektronifikazioa»ren ondorioz, interesdunek administrazioarekin harreman elektronikoa izateko behar diren baliabideak izan behar dituzte. Horretarako, kontuan hartu behar da, arau orokor gisa, pertsona fisikoek aukeratu dezaketela administrazioarekin bitarteko elektronikoen bidez komunikatzen diren ala ez, eta, gainera, komunikabidea aukeratu ondoren, noiznahi aldatu ahal izango dela (39/2015 Legearen 14.1. artikulua). Hala ere, subjektu jakin batzuk behartuta daude administrazioarekin harremana bitarteko elektronikoen bidez izatera, administrazio-prozeduraren batekin loturiko edozer izapide egin behar dutela ere. Hauek dira subjektuok (39/2015 Legearen 14.2. artikulua):

1) Pertsona juridikoak.
2) Nortasun juridikorik gabeko entitateak.
3) Diharduten jarduera profesionalean jarduteko elkargo bateko kide izan behar dutenak, jarduera profesional hori dela-eta administrazio publikoekin egin behar dituzten izapide eta jarduketetarako (notarioak, jabetzaren eta merkataritzen erregistratzaileak eta abar).
4) Administrazioarekiko harremana elektronikoki izatera behartuta dagoen interesdun baten ordezkari direnak.
5) Administrazio publikoetako enplegatuak, enplegatu publiko izateagatik administrazio publikoekin egiten dituzten izapide eta jarduketetarako.

Administrazioarekin harreman elektronikoa izateko, beharrezkoa da harengana jotzen duenaren identitatea bitarteko elektronikoen bidez egiaztatzea. Horretarako, administrazioek Nortasun Agiri Nazionalean edo beste identifikazio-dokumentu baliokide batean agertzen diren izen-abizenak edo sozietate-izena egiaztatu beharko dituzte (39/2015 Legearen 9.1. artikulua). Interesdunak administrazioetan identifikatzeko sistemak honako hauek izan daitezke:

ISBN: 978-84-7777-732-8

1) Sinadura elektronikoko ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatuetan oinarritzen diren sistemak. Ziurtagiri horien emaileek sartuta egon behar dute «ziurtapen-zerbitzu emaileen konfiantzazko zerrendan».
2) Zigilu elektronikoko ziurtagiri elektroniko aitortu edo kualifikatuetan oinarritzen diren sistemak. Ziurtagiri horien emaileek sartuta egon behar dute «ziurtapen-zerbitzu emaileen konfiantzazko zerrendan».
3) Gako itunduko sistemak edo administrazioek baliozkotzat jotzen duten beste edozein sistema, baldin eta aldez aurretik erabiltzaile gisa erregistratuta badaude (nortasuna bermatzeko) eta baimenduta badaude.

Bestalde, administrazioarekiko harreman elektronikoari esker, interesdunek elektronikoki sina dezakete harengana zuzendutako edozein idazki. Horretarako, 39/2015 Legearen arabera, erabilitako sinadura-bideak aukera eman behar du interesdunaren borondatearen eta adostasunaren adierazpenaren benetakotasuna egiaztatzeko, bai eta dokumentuaren osotasuna eta aldaezintasuna egiaztatzeko ere (10.1. artikulua). Sinadura elektronikoaren ondorioetarako, identifikaziorako erabiltzen diren sistema berak hartuko dira baliozkotzat.

Identifikazio eta sinadura elektronikoko bitartekoak erabiltzeari dagokionez (39/2015 Legearen 11. artikulua), administrazio-prozedura osatzen duen edozein jarduketa egiteko, nahikoa da interesdunak aldez aurretik nortasuna egiaztatzea aipatutako sistemetako baten bidez. Eskabideak egiteko, erantzukizunpeko adierazpenak edo komunikazioak aurkezteko, errekurtsoak jartzeko, akzioetan atzera egiteko eta eskubideei uko egiteko baino ez da nahitaezkoa izango sinadura elektronikoa erabiltzea.

Harreman elektronikoa interesdunaren eskubide gisa konfiguratzeak (eta betebehar gisa ere bai, adierazi diren kasuetan) esan nahi du administrazioak harreman-bide hori bermatu behar duela, eta, horretarako, interesdunaren eskura jarri behar dituela behar diren sarbideak, sistemak eta aplikazioak. Horretarako, administrazioarekin harreman elektronikoa izatera behartuta egon ez eta bide hori aukeratu duten interesdunen kasuan, laguntza eskaini beharko zaie identifikazio eta sinadura elektronikoari, erregistro elektroniko orokorraren bidez eskabideak aurkezteari eta kopia autentikoak lortzeari dagokienez. Gainera, interesdun horiek ez badituzte behar diren bitarteko elektronikoak, funtzionario publiko gaitu batek identifikatu edo sinadura elektronikoa emango die, haren aurrean identifikatu eta jarduketa horretarako adostasun espresua eman ondoren (39/2015 Legearen 12. artikulua).

## 2.7. Ordezkaritza

Administrazio-prozeduran ez da beharrezkoa, onartzen bada ere, interesdunak ordezkari bidez jardutea. 39/2015 Legearen 5.1. artikuluak ezartzen du interesdunek beren kasa edo ordezkari bidez jardun dezaketela prozeduran. Azken egoera horretan, ordezkariarekin gauzatuko dira jarduketak (jakinarazpena, adibidez), interesdunak espresuki aurkakorik adierazten ez badu. Ordezkaritza jarduteko gaitasuna duen pertsona fisiko batena izan daiteke, edo pertsona juridiko batena, azken kasu horretan, haren estatutuek aukera hori aurreikusten badute. Gainera, administrazioari zuzendutako eskaera, idazki edo komunikazio batean interesdun bat baino gehiago badago, espresuki adierazitako ordezkari edo interesdunarekin egingo dira dokumentu horiek sorrarazten dituzten jarduketak, eta, halakorik egin ez bada, idazkian lehenengo agertzen den pertsonarekin (39/2015 Legearen 7. artikulua).

Ordezkaritza egiaztatzeko hainbat modu daude, egin beharreko jarduketa zehatzaren arabera. Eskabideak egiteko, erantzukizunpeko adierazpenak edo komunikazioak aurkezteko,

errekurtsoak ipintzeko, egintzetan atzera egiteko eta beste pertsona baten izenean eskubideei uko egiteko, ordezkaritza egiaztatu behar da Zuzenbidean baliozkoa den eta modu fidagarrian jasota dagoen edozein bitartekoren bidez (interesdunaren idatzizko adierazpena, notario-ahalordea eta abar), edo interesduna aurrez aurre agertuta zein elektronikoki egindako deklarazioaren bidez (*apud acta* ahalordetzea), edo administrazio eskudunaren ahalordetzeen erregistro elektronikoan inskribatuta dagoela egiaztatuz. Prozeduraren izapideak egiteko eskumena duen organoak administrazio-espedienteari gehitu beharko dizkio ordezkaritzaren eta aitortuak dituen ahalordeen egiaztagiriak. Hala eta guztiz ere, ordezkaritza jasota gelditu ez arren, dagokion jarduketa gauzatutzat jo daiteke, baldin eta hamar eguneko epean ordezkaritza egiaztatzen bada. Izapide hutsa diren egintzak eta egin beharrekoak, berriz, inolako egiaztapenik gabe egin ditzake ordezkariak. Hau da, pertsona batek alegazio-idazki bat aurkezten badu beste baten izenean, haren ordezkari dela jasota ez badago ere, beste izapiderik gabe onartuko da.

Legeak aurreikusten du (5.7. artikulua) administrazio publikoek gaikuntza orokor edo espezifikoa eman ahal izango dietela interesdunen ordezkari gisa transakzio elektronikoak egiteko baimenduta dauden pertsona fisiko edo juridikoei. Gaikuntza horretan, zehaztu beharko da zer baldintza eta betebeharretan konprometitzen diren. Hartara, ordezkaritza baliozkoa dela ulertuko da, baina administrazioak edozein unetan eska dezake ordezkaritza hori egiaztatzea.

Berritasun gisa, 39/2015 Legeak ahalordetzeen erregistro elektronikoak arautzen ditu (6. artikulua). Administrazio bakoitzak eduki behar du erregistro mota hori, eta bertan inskribatuko dira, gutxienez, interesdunak ordezkari baten alde *apud acta* emandako ahalordetzeak. Erregistro horiek guztiek elkarreragingarriak izan beharko dute, administrazioaren aurrean beste pertsona batzuen izenean jarduten dutenen ordezkaritza baliozko moduan egiaztatu ahal izateko, kontsulta bidez (elkarreragingarritasuna merkataritza-erregistrora, jabetza-erregistrora eta notario-protokoloetara hedatzen da).

Ahalordetzeen erregistro elektronikoetako idazpenek honako hauek jaso behar dituzte gutxienez: a) Izen-abizenak edo sozietate-izena, nortasun-agiri nazionala, identifikazio fiskaleko zenbakia edo ahalorde-emailearen dokumentu baliokidea; b) ahalordedunaren izen-abizenak edo sozietate-izena, nortasun-agiri nazionala, identifikazio fiskaleko zenbakia edo dokumentu baliokidea; c) inskripzio-data; d) ahalordea zenbat denborarako ematen den; e) ahalorde mota, ematen dituen ahalmenen arabera (ahalorde orokorra, edozein administrazio-jarduketarako eta edozein administrazioren aurrean balio badu; ahalordedunak, administrazio jakin baten aurrean egiten duen edozein administrazio-jarduketatan, interesdunaren izenean jardun ahal izateko ahalordea; ahalordedunak, ahalordean zehaztutako izapideak egiteko orduan, interesdunaren izenean jardun ahal izateko ahalordea).

Erregistroan inskribatutako ahalordeek bost urteko balioa dute, gehienez ere, inskripzioa egiten den egunetik, baina epe hori igaro aurreko edozein unetan errebokatu edo luza daitezke. Egin daitekeen luzapen bakoitzak, gehienez ere, bost urteko iraupena izango du, inskripzioa egiten den egunetik.

## 3. ABSTENITZEA ETA ERREKUSATZEA

Konstituzioari jarraikiz, administrazio publikoek objektibotasunez betetzen dituzte interes orokorrak. Besteak beste, administrazio-erabakiak inpartzialtasunez hartzea eskatzen du objektibotasun horrek. Espediente guztietan inpartzialtasuna bermatzeko, araudiak ezartzen du

ISBN: 978-84-7777-732-8

administrazio-organoetako titularrek ez dutela erabakia hartzeko prozesuan parte hartuko egoera jakin batzuk gertatzen direnean. Berme hori ziurtatzeko, abstenitzeko eta errekusatzeko teknikak erabiltzen dira.

Lehenago azaldu den bezala, 39/2015 Legeak administrazio-prozedura arautzen duen arren, 40/2015 Legeak arautzen ditu abstentzioa eta errekusatzea, administrazioen antolaketaz eta funtzionamenduaz arduratzen den aldetik.

### 3.1. Abstenitzeko eginbeharra eta errekusatzeko eskubidea baldintzatzen dituzten arrazoiak

40/2015 Legearen 23.2. artikuluaren arabera, egoera jakin batzuetan, administrazio-organoak osatzen dituzten pertsonen inpartzialtasuna zalantzan jarriko litzateke prozedura jakin batean esku hartuko balute. Hauek dira kasu horiek:

1) Interes pertsonala izatea aztertuko den gaian edo gai horretako ebazpenak eragin diezaiokeen beste batean; sozietate edo entitate interesdunen bateko administratzaile izatea, edo interesdunen batekin ebatzi gabeko auziren bat izatea.
2) Ezkontza-lotura edo antzeko egitatezko egoera izatea, eta ahaidetasuna izatea, laugarren graduraino odolkidetasunezkoa edo bigarren graduraino ezkontza-ahaidetasunezkoa, interesdunetako edozeinekin, entitate edo sozietate interesdunen bateko administratzaileekin, bai eta prozeduran esku hartzen duten aholkulari, legezko ordezkari edo mandatariekin ere, edo haien bulego berekoa izatea edo haiekin elkartuta egotea aholkularitza, ordezkaritza edo mandataritzarako.
3) Aurreko apartatuan aipaturiko lagunen batekin adiskidetasun mina edo etsaitasun nabarmena izatea.
4) Dagokion prozeduran aditu edo lekuko gisa parte hartua izatea.
5) Gaian zerikusi zuzena duen pertsona fisiko edo juridikoren batekin zerbitzu-harremana izatea edo pertsona horri azken bi urteetan edozein era, baldintza eta tokitan lan-zerbitzuak eskaini izatea.

Arrazoi horietako batzuk objektiboki ikus daitezke (ahaidetasuna), eta beste batzuk, berriz, subjektiboagoak dira (adiskidetasun mina edo etsaitasun nabarmena). Edonola ere, espediente jakin bat izapidetzeko eskumena duen administrazio publikoko agintariak edo langileak egoera horietako batean egongo balira, ez lukete prozedura horretan parte hartu behar. Ordenamenduak bi mekanismo aurreikusten ditu pertsona horiek prozedura horretatik kentzeko.

### 3.2. Abstenitzeko eginbeharra (40/2015 Legearen 23. artikulua)

Aurreko puntuan adierazitako egoeraren bat gertatzen bada, administrazioetako agintariek eta langileek ez dute prozeduran esku hartuko, hau da, abstenitu egingo dira, eta ez diote horren berri emango nagusi hurrenari, eta hark bidezkoa dena ebatziko du. Horrelakoetan, ukitutako pertsonak berak adierazten du alegatutako arrazoietako bat betetzen dela. Era berean, gerta daiteke hierarkian goragokoak ohartzea abstenitzeko arrazoiren bat dagoela; hala bada, abstenitzeko agin diezaiekete ukitutako pertsonei. Alabaina, administrazio publikoetako agintari edo langileek abstenitzeko arrazoiren bat izanik jardun badute, parte hartu duten egintzak ez dira nahitaez baliogabeak izango, baliogabetasun hori legezkotasun-printzipioa ez betetzearekin soilik lotzen baita. Legeari jarraikiz, erabakia hartu behar ez zuen pertsonak hartutako era-

bakia zuzena bada, ez da izango ondoriorik gabe uzteko arrazoirik. Hala eta guztiz ere, abstenitu behar bazuen ere parte hartu duenak erantzukizuna izango du.

### 3.3. Errekusatzeko eskubidea (40/2015 Legearen 24. artikulua)

40/2015 Legearen 23.2. artikuluan aurreikusitako arrazoiren bat badago, eta administrazio-organoko pertsona abstenitzen ez bada, legearen arabera, interesdunek eskubidea dute prozedura izapidetzen den edozein unetan errekusatzea sustatzeko. Idatziz aurkeztuko da errekusatzea, eta espresuki adieraziko dira haren oinarrian dauden arrazoiak. Errekusatzeak arazo intzidentala sortzea dakar, eta horrek prozedura eteten du, ohikoa ez bada ere, harik eta erabaki bat hartu arte (39/2015 Legearen 74. artikulua). Errekusatze-idazkia aurkeztu eta hurrengo egunean, errekusatuak hierarkian goragokoari esango dio alegatutako arrazoia gertatzen den edo ez. Onartzen badu, goragokoak ordezkoa jartzea erabakiko du. Aldiz, errekusatuak ez badu errekusatzea onartzen, hierarkian goragokoak hiru egun izango ditu ebazteko, bidezko deritzen txostenak bildu eta behar diren egiaztapenak egin ondoren. Ezin da errekurtsorik jarri ebazpen horren kontra. Hala ere, errekusatzea alega daiteke prozedura amaitzen duen ebazpenaren aurkako errekurtsoa jartzen bada.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 25. gaia

✓ Administrazio-prozeduraren faseak: hasiera, antolamendua, instrukzioa eta amaiera.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 25. gaiaren aurkibidea

I. **Sarrera**

II. **Aldez aurreko jarduketak eta behin-behineko neurriak**

III. **Prozedura hastea**

- III.1. Ofizioz hastea
- III.2. Interesdunak eskatuta hastea
  - A) Eskabidea
  - B) Eskabidea zuzentzea eta hobetzea
  - C) Eskabidea onartzea
- III.3. Komunikazioa eta erantzukizunpeko adierazpena

IV. **Instrukzioa**

- IV.1. Instrukzioa taxutzen duten printzipioak
  - A) Sinplifikazioa
  - B) Bizkortasuna
  - C) Ofizioz bultzatzea
  - D) Berdintasuna
  - E) Kontraesana
- IV.2. Epemugak eta epeak
  - A) Zenbaketa ordutan
  - B) Zenbaketa egunetan
  - C) Zenbaketa hilabete edo urtetan
  - D) Epeen zenbaketa erregistro elektronikoetan
  - E) Epeak luzatzea edo laburtzea
- IV.3. Txostenak
- IV.4. Alegazioak eta froga
  - A) Alegazioak
  - B) Froga
- IV.5. Entzunaldia eta informazio publikoa
- IV.6. Ebazpen-proposamena

**V. Prozedura amaitzea**

- V.1. Ebazpena
- V.2. Prozedura amaitzeko ezohiko moduak
  - A) Atzera egitea
  - B) Uko egitea
  - C) Iraungitzea
  - D) Amaiera itundua

## I. SARRERA

Hala administrazioak nola administratuek izapide eta urrats edo fase jakin batzuk egin behar dituzte administrazio-prozedura batean. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak (APEL, 39/2015) hainbat fase aurreikusten ditu, nahiz eta haiek guztiak ez diren nahitaez egin beharrekoak administrazio-prozedura guztietan. Prozedura jakin bakoitza erregulatzen duen arauan zehazten dira haiek guztiak zehatz-mehatz. Halere, administrazio-jarduera arautzen duen arau komuna eta oinarrizkoa den heinean, APELek adierazten du prozedura espezifiko bakoitzeko araudiak fase edo urrats horietako zein jaso dezakeen zehazki, bai eta fase horren araudi zehatza zein den ere, eta, gainera, izapide horiek gauzatzean zein arau bete behar diren aipatzen du.

Interesdunak ez ezik administrazioak berak ere has dezake ofizioz administrazio-prozedura bat; horretarako, beharrezkoa da izapide jakin batzuk egitea, hala nola eskabide bat formalizatzea edo hasteko administrazio-egintza bat onartzea, hurrenez hurren. Hasi ondoren, administrazioari dagokio urrats guztiak egitea, eta, beraz, egitateak argitzen edo ebazpena ematen laguntzen duten jarduketa guztiak egin behar ditu. Instrukzio-fase deitzen zaio horri. Azkenik, espedientean bilduta dauden frogak, txostenak eta dokumentazioa aztertu ondoren, ebazpen bat eman behar du prozeduraren xedeari buruz.

Esate baterako, lokal bat irekitzeko lizentzia eskatzen baldin bada, gerta liteke hura ematea ala ez; pertsona bati arau-hauste administratibo bat egin izana leporatu badiote, kondenatu edo absolbitu egin dezake; beka-deialdi baten kasuan, beka adjudikatzea edo ez adjudikatzea erabaki dezake. Era berean, baliteke ez ematea ebazpenik gaiaren funtsari buruz, eta prozedura amaitutzat jotzea kontu formalak direla eta, izan interesdunak uko egiteagatik edo atzera egiteagatik, izan ez delako betetzen ebazpena emateko funtsezko izapide bat (iraungitzea). Prozedura amaitzeko ezohiko moduak dira horiek, eta horiei amaiera itundua gehitu beharko litzaieke.

## II. ALDEZ AURREKO JARDUKETAK ETA BEHIN-BEHINEKO NEURRIAK

Prozedura hasi aurretik, organo eskudunak ikerketa bat has dezake edo informazio-aldi bat ireki, prozedura bat hastea beharrezkoa ote den balioesteko. Jarduketa hori zehapen-prozeduretan edo ofizioz hasitako beste batzuetan egin daiteke, hala nola jabari publikoko ondasunak desjabetzean edo ofizioz berreskuratzean. APELek argitzen duenez, arlo horretan egitateak aztertzeko, ikertzeko edo ikuskatzeko eginkizunak dituzten organoek egin behar dituzte jarduketa horiek. Halaber, organo eskudunak zehazturiko pertsonak edo organoak ere egin ditzake[1].

Aldez aurreko jarduketa horien emaitza izan daiteke behin-behineko neurri batzuk hartzea, prozeduran ematen den ebazpena eraginkorra dela ziurtatzeko edo kalte handiagoak saihesteko. Behin-behineko neurriak ofizioz edo interesdunek eskatuta har daitezke, eta inplikaturiko interesak behin-behinean babestea dute helburu. Zehapen-prozeduraren kasuan, helburua da jokabide arau-hausleak kalteak eragiten jarrai dezan saihestea. Neurri horiek prozedura hasi baino lehen erabaki daitezke, larrialdia atzeraezina bada eta interesdunei entzun beharrik gabe. Demagun enpresa batek ibai batera baimendutako mugetatik gorako isurketak egiten dituela. Ez bada instalazioa zigilatzen edo ekoizpena murrizten, ingurumen-hondamendia eragin dezake etengabeko kutsaduraren ondorioz.

[1] APEL, 55.2 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Gehienez ere 15 eguneko epean, ebazteko eskumena duen organoak prozedura hasten duen egintzan erabaki beharko du aldez aurretik erabakitako behin-behineko neurriak berresten, aldatzen edo azkentzen dituen, alderdi interesdunei entzun ondoren. Ez bada ematen neurrien gaineko ebazpenik edo ez bada hartzen epe horretan hasteko erabakia, ondoriorik gabe geratuko dira. Behin-behineko neurrien helburua, gainera, azken ebazpenaren eraginkortasuna bermatzea da[2].

APELen, izapidetzen den prozeduraren arabera aplikatu beharreko neurrien tipologia bat jasotzen da, betiere proportzionaltasun-printzipioari jarraikiz. Are gehiago, Prozedura Zibilaren Legera jotzen du (urtarrilaren 7ko 1/2000), haren edukia eta irismena zehazteko. Neurrien artean, honako hauek ageri dira: jarduerak aldi baterako etetea; fidantzak ematea; ekoizpen-ondasunak kentzea edo atzematea, zerbitzuak aldi baterako etetea osasun-, higiene- edo segurtasun-arrazoiengatik, edo establezimendua aldi baterako ixtea; ondasun, errenta eta gauza suntsikorrak prebentzioz enbargatzea, adibidez, legez kontrako produktuak direnean edo saltzea debekatuta dagoenean; gauza higigarriak gordetzea, atxikitzea edo ibilgetzea, hala nola ibilgailuak, zirkulazioaren segurtasuna bermatze aldera; legezko jarduera batetik datozen diru-sarrerak atzematea eta gordetzea; erreklamatutako kopuruen gordailua kontsignatzea edo eratzea; konturako sarreren atxikipena; eta, azkenik, legeek interesdunak babesteko aurreikusten duten edo ebazpenaren eraginkortasuna ziurtatzeko beharrezkotzat jotzen duten edozein neurri[3].

Debekaturik dago interesdunei kalte erreparagaitzak edo erreparaezinak eragin diezazkieketen neurriak hartzea, bai eta legeek babestutako eskubideak urratzea ekar dezaketenak ere. Behin-behineko neurriak izaki, organo eskudunak aldatu edo ondoriorik gabe utzi ahal izango ditu prozedura izapidetzen ari den bitartean, ofizioz edo alderdi batek eskatuta, gerora sortutako inguruabarrak edo neurriak hartu ziren unean kontuan hartu gabekoak aintzakotzat hartze aldera. Behin betiko azkentzen dira dagokien prozedura amaitzen duen ebazpena ematen denean[4].

## III. PROZEDURA HASTEA

### III.1. Ofizioz hastea

Ofizioz hasteak esan nahi du administrazioak berak erabakitzen duela prozedurari ekitea. Gerta liteke administrazioak beharrezkotzat jotzea esku-hartze hori, legeak ezarritako ahalak baliatzeko, zehapen-prozeduretan gertatzen den bezala. Beste kasu batzuk ere aipa daitezke, hala nola jabari publikoko lurzoruetan mugak ezartzea edo nahitaezko desjabetzea. Ebazteko eskumena duen organoak berak jaso dezake prozedura bat irekitzea eragingo duten egitate jakin batzuen berri. Adibidez, salaketa bat aurkezten denean edo desjabetzea eskatzen duen proiekturen bat aurkezten denean.

Administrazio-organo eskudunak pertsona baten salaketa, beste administrazio-organo baten eskaera arrazoitua edo hierarkian gorago dagoen baten agindua jaso dezake, prozedura bat legezko bideen arabera hasteko premiaz ohartarazteko. Beste administrazio-organo batzuen eskaera jasotzen badu, baliteke organo horiek prozedura ez hastea eta ekiteko eskatu duen organoari jakinaraztea, adieraziz zein izan diren ez hastearen arrazoiak[5].

[2] APEL, 56.2 artikulua.
[3] APEL, 56.3 artikulua.
[4] APEL, 56.4 artikulua.
[5] APEL, 61.3 artikulua.

Salaketa aurkeztutakoan, organo eskudunak erabaki dezake administrazio-prozedura bat hastea edo, besterik gabe, artxibatzea, ez duelako oinarririk. Erabaki hori arrazoitu egin behar da, eta, gainera, salatzaileei jakinarazi behar zaie, baldin eta kalterik eragiten badu administrazioen ondarean[6]. Salatzaileak administrazioen ondareari kalteren bat eragiten dion arau-hauste batean parte hartu badu, administrazioak zehapena betetzetik salbuetsi ahal izango du, betiere lehendabizikoa baldin bada prozedura hastea edo arau-haustea egiaztatzea ahalbidetzen duten frogak aurkezten, eta administrazioak ez badu prozedura hasteko behar adina froga.

Ez bada betetzen baldintza horietakoren bat, zehapena murriztu egin beharko da, baldin eta administrazioak dagoeneko esku artean dituen frogei balio esanguratsua ematen dieten froga-elementuak eskaintzen badira[7]. Bi kasuetan ere, salatzaileak utzi egin behar dio arau-haustea egiteari, eta bere horretan mantendu behar ditu salaketarekin lotutako froga-elementuak.

Salaketa bat aurkezteak ez du esan nahi aurkeztu duen pertsona, besterik gabe, interesdun bihurtzen denik prozeduran[8]. Horrek esan nahi du, alde batetik, ez dela nahitaez idazki bat aurkeztu behar eskabide gisa. Salaketa ahoz egin daiteke, betiere lehen aipatutako identifikazio-baldintzak betetzen baditu. Eta, bestetik, salatzaileak, gehienez ere, prozedura hasteari edo ez hasteari buruzko jakinarazpena jaso ahal izango du, baina ezin izango ditu baliatu edozein interesduni dagozkion eskubideak, hala nola espedientea eskuratzea, alegazioak aurkeztea edo prozedurarekin lotutako jakinarazpenak jasotzea.

## III.2. Interesdunak eskatuta hastea

### A) Eskabidea

Prozedurari ekiteko, interesdunak eskabide bat aurkeztu behar du. Administrazio publikoek formularioak edo dokumentu formalizatuak presta ditzakete, interesdunak bete ditzan. APELek behartu egiten ditu administrazioak masiboki aurkezteko sistemak eta ereduak ezartzera, interesdunek aldi berean hainbat eskabidea aurkez ditzaten. Eredu horiek edonoren eskura egon behar dute erregistro-gaietako laguntza-guneetan eta laguntza-bulegoetan[9]. Administrazioak aurkezpen-eredu espezifikoak ezartzen dituenean, interesdunak behartuta daude eredu horiek erabiltzera[10].

Eskabideetan honako alderdi hauek adierazi behar dira: eskatzailearen izen-abizenak, jakinarazpenetarako helbidea, eskabidea zein organo eta administraziori zuzentzen zaion, eskaeraren xedea eta oinarri juridikoa, eta, azkenik, non aurkezten den, data eta sinadura[11]. Eskabidea aurrez aurre ez ezik elektronikoki ere aurkez daiteke. Nolanahi ere den, erregistro elektronikoan sarturiko unea hartuko da kontuan beti, eta, horretarako, egoitza elektronikoak aurkezpenaren data eta ordua jaso beharko ditu. Gogoratu behar da, eskabideak izaki, organoek, zerbitzuek eta unitateek identifikazio-kode bat izan behar dutela. Erregistro-gaietan laguntzeko bulegoek ematen dute kode hori, eta administrazio publikoek eguneratu beharko dute.

[6] APEL, 62.3 artikulua.
[7] APEL, 62.4 artikulua.
[8] APEL, 66.5 artikulua.
[9] APEL, 66.4 artikulua.
[10] APEL, 66.6 artikulua.
[11] APEL, 66.1 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Interesdunak eskubidea du eskabidea aurkeztu den eguna eta ordua egiaztatzen dituen ordainagiria eskatzeko. Egoitza elektronikoak automatikoki eman dezake frogagiri hori, edo, bestela, paperean aurkezten bada, erregistro-bulegoek aurkeztu izanaren egiaztagiria entregatu beharko dute, interesdunak hala eskatu ondoren[12]. Eskabidearekin batera, eskatzaileek beste hainbat agiri ere aurkeztu ahalko dituzte, eskabideko datuak zehazteko edo osatzeko. Organo hartzaileak aurkeztu diren elementu guztiak aintzat hartu beharko ditu[13].

APEL erregistro elektronikoei dagokienez indarrean jartzen denean —lehen batean, 2020ko urriaren 2an[14]—, honako hauetan aurkeztu ahal izango dira eskabideak: administrazio publiko guztietako erregistro elektronikoetan; posta-bulegoetan, erregelamenduz ezarritako moduan; ordezkaritza diplomatikoetan edo bulego kontsularretan, Espainian edo atzerrian; erregistro-gaietan laguntzeko bulegoetan edo indarrean dagoen araudiak ezarritako beste edozein lekutan. Administrazio bakoitzak erregistro elektroniko orokor bat izan beharko du, eta hartara konektatuko dira administrazio publiko horren mendeko organismo edo erakundeen gainerako erregistro elektronikoak[15]. Administrazioek ez dituztenez ezarri erregistroen arteko elkarreragingarritasun- eta interkonexio-sistemak, Estatuko Gobernuak erabaki du aurreko prozedura-legea aplikatzen jarraitzea alderdi horri dagokionez.

Erregistro elektronikoa gaituta badago eta dokumentuak aurrez aurre aurkezten badira, erregistro-gaietan laguntzeko bulegoak digitalizatu egin beharko ditu, eta, ondoren, administrazio-espediente elektronikoan sartu beharko dira. Jatorrizkoak interesdunari itzuliko zaizkio; nolanahi ere, kasu batzuetan gerta liteke administrazioa legez beharturik egotea dokumentu horiek gordetzera, edo baliteke ezin izatea digitalizatu zenbait objektu edo dokumentu[16].

Dokumentuak aurkeztu ondoren, erregistroak bermatu behar du hainbat datu jasotzen direla idazpen bakoitzean: zenbaki bat, idazpenaren izaera adierazten duen epigrafea, aurkezpen-data eta -ordua, interesdunaren identifikazioa, administrazio-organo igorlea eta zein organo edo pertsonari bidaltzen zaion. Beharrezkoa izanez gero, erregistratzen den dokumentuaren edukiari buruzko erreferentzia bat jaso behar du[17].

Gaitutako prozedura elektronikoetan, plataforma elektronikoak edo erregistro-gaietan laguntzeko bulegoak dokumentu bat igorri behar du automatikoki —aurkezten den dokumentuaren kopia autentifikatua—, aurkezpen-data eta -ordua eta erregistroko sarrera-zenbakia ere zehazturik. Horrez gain, eskabidearekin batera beste agiri batzuk daudela egiaztatzen duen agiri bat erantsi behar da, dokumentu horien osotasuna eta nahitaezko onarpena bermatzeko[18].

### B) Eskabidea zuzentzea eta hobetzea

Eskabidean akatsen bat badago, hala nola datu pertsonalen bat edo eskabidean sartu beharreko beste edozein informazio falta izatea, prozedura arautzen duen arauaren arabera, administrazioak hamar eguneko epea eman behar dio eskatzaileari gabezia edo ez-betetzea zuzendu dezan. Jakinarazi behar dio nahitaezkoa dela zuzenketa egitea, eta ohartaraziko zaio, epe horren barruan zuzenketa egin ezean, ulertuko dela atzera egin duela prozeduran[19].

---

[12] APEL, 66.3 artikulua.
[13] APEL, 66.4 artikulua.
[14] Abuztuaren 31ko 11/2018 Errege Lege Dekretuaren 6. artikulua.
[15] APEL, 16.4 artikulua.
[16] APEL, 16.5 artikulua.
[17] APEL, 16.3 artikulua.
[18] APEL, 16.3 artikulua.
[19] APEL, 68.1 artikulua.

Hamar eguneko epe hori beste bost egunez luza daiteke, ofizioz edo interesdunak eskatuta, baldin eta bereziki zaila bada eskatutako dokumentuak eskuratzea eta ez bada izapidetzen hautaketa- edo norgehiagoka-prozedurarik[20]. Administrazio-prozedura amaitzeko ezohiko modu gisa, kasu horretan, administrazioak ebazpen bat eman behar du, prozedura atzera egiteagatik amaitu dela adierazteko, eta, era berean, jakinaren gainean ipini behar du interesduna.

Eskabidea bide elektronikoz aurkeztera behartuta dagoen pertsonaren batek aurrez aurre entregatzen badu eskabidea, administrazioak gabezia hori konpontzeko eskatuko dio, eta aurkez dezala bide elektronikoz. Kasu horretan, zuzenketa egin den eguna hartuko da eskabidearen aurkezpen-datatzat[21].

Azkenik, organo eskudunak eskabidea hobetzeko eska diezaieke interesdunei, eta, hala, aldatzeko edo luzatzeko aukera izango lukete. Luzatzeko aukera horren gainean, akta labur bat egingo da, eta prozedurari erantsiko zaio[22].

#### C) Eskabidea onartzea

Eskabideak ez badu akatsik, organo eskudunak prozedura hasitzat jotzeko egintza bat emango du, eta eskatzaileari jakinaraziko dio. Prozedura hasteko erabaki horretan, honako hauek adierazi behar dira: eskabidea zein egunetan aurkeztu den, administrazioak ebazpena jakinarazteko zer epe duen eta administrazio-isiltasunak zer esanahi duen, ez bada ebazpenik ematen epe barruan[23].

APELek aurreikusten du eskabidea ez onartzeko aukera, ordenamendu juridikoan aurreikusi gabeko eskubideak aitortu nahi baditu edo ez badu oinarririk[24]. Beraz, gerta liteke prozedura amaitzea, dela eskabidean forma-akatsak daudelako, dela ez datorrelako bat, argi eta garbi, ordenamendu juridikoan aurreikusitakoarekin.

Eskabidea onartu eta prozedura hasteko erabakia jakinarazi ostean, prozedura izapidetzen hasiko da, organo eskudunak bultzaturik.

### III.3. Komunikazioa eta erantzukizunpeko adierazpena

Eskabideetan ez bezala, adierazpenetan edo komunikazioetan administrazioari adierazten zaio pertsona batek jarduera bat egiten edo eskubide bat baliatzen duela, eta, hori hala den aldetik, konpromisoa hartzen du ordenamendu juridikoa betetzeko. Hala, administrazioari adierazpena edo jakinarazpena aurkeztu ondoren, eskatzaileak proiektua abian jar dezake edo automatikoki baliatu dezake eskubidea, ebazpen bat eman arte itxaron beharrik gabe.

APELek gaineratzen duenez, pertsona horrek konpromisoa hartu behar du ordenamendu juridikoak ezarritako dokumentazioa eta jardueraren hasiera egiaztatzeko dokumentazioa, eta administrazioak eskatzen dion dokumentazioa eman beharko du eskubidea baliatzean edo jarduera egitean[25].

---

[20] APEL, 68.2 artikulua.
[21] APEL, 68.4 artikulua.
[22] APEL, 68.3 artikulua.
[23] APEL, 21.4 artikulua.
[24] APEL, 88.5 artikulua.
[25] APEL, 69.1 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Jarduera edo eskubide hori erregulatzen duen arauan aurreikusten da zer dokumentazio eska daitekeen edo zer baldintza bete behar diren jarduera hori egiteko edo eskubide hori baliatzeko. Jarduera hasi edo eskubidea baliatu ondoren, administrazioak kontrolak, ikuskapenak edo informazio-errekerimenduak egin ditzake, egiaztatzeko interesdunak betetzen dituela jarduera edo eskubidea erregulatzen duten arauak[26].

Horregatik, eskatzaileak datu, dokumentu edo informazio faltsuak edo zehaztugabeak aurkezten baditu, funtsezko bestelako dokumentuak aurkeztu gabe uzten baditu, edo, besterik gabe, ez baditu ematen eskatutako beste dokumentu batzuk, berehala eten edo azkendu beharko da jarduera edo eskubidea. Horretarako, administrazioak ebazpen bat emango du inguruabar horiek adierazteko, eta behartu ahal izango du eskubidea aitortu edo baliatu edo jarduera hasi aurreko unera lehengoratzera egoera juridikoa. Halaber, interesdunari debekatu ahal izango dio xede bererako jarduera edo prozedura bat eskatzea legeak zehaztutako denboraz[27].

## IV. INSTRUKZIOA

Instrukzioa administrazio-prozeduraren fase bat da, zeinaren helburua baita datuak eta informazioa biltzea edo izapideak bultzatzea, egitateak argitzen laguntzeko eta, argibide horien bidez, organo eskudunak prozeduran ebazpena eman ahal izateko. Instrukzio-organo deituriko organo espezifiko batek izapidetzen du, eta baliteke ebazteko eskumena duen organoa bera izatea edo ez.

Interesdunek haren esku-hartzea eskatzen duten edo legez edo erregelamenduz ezarritako izapideak diren jarduketak proposa ditzakete. Instrukzio-egintzak interesdunei egokien zaien moduan egingo dira, eta administrazioa ahaleginduko da egintza horiek beren lan- edo lanbide-betebeharrekin bateragarriak izan daitezen[28].

Eskabidea onartu ostean, administrazio-espedientea sortzen da, zeina dokumentu eta jarduketen multzo ordenatu bat baita, administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri izateko balio duena eta hura betearazteko eginbideak ere jasotzen dituena[29]. APELek dioenez, espedienteak formatu elektronikoa izan behar du, eta haren osagai izan behar duten dokumentu, froga, irizpen, txosten, erabaki, jakinarazpen eta gainerako eginbideak ordenaturik batuz osatu behar da. Halaber, barnean dituen dokumentu guztien aurkibide zenbakitu batekin joan behar du bidaltzen denean. Espedientean jaso behar da, orobat, hartutako erabakiaren kopia elektroniko ziurtatua[30].

### IV.1. Instrukzioa taxutzen duten printzipioak

#### A) Sinplifikazioa

Egintza bakar batean erabakiko dira, haien tasunak direla eta, batera bultza daitezkeen eta bata bestearen ondoren bete beharrekoak ez diren izapide guztiak[31]. Adibidez, lekukoen fro-

[26] APEL, 69.3 artikulua.
[27] APEL, 69.4 artikulua.
[28] APEL, 75. artikuluaren 3. eta 4. apartatuak.
[29] APEL, 70.1 artikulua.
[30] APEL, 70.2 artikulua.
[31] APEL, 72.1 artikulua.

gak egintza berean egin daitezke, lekukoei egun batean baino gehiagotan deitu beharrean, prozeduraren iraupena ez luzatzeko.

Gainera, prozedura bultzatzen duen organoak argi eta zehatz ezarri behar du alderdiek zer epe duten izapideak egiteko, bai eta horiek komunikatzeko edo jakinarazteko ere[32]. Azkenik, administrazio-prozedura ezin da geldiarazi oro har, ezta arazo intzidentalak ebazteko ere; errekusazioak ebazteko, ordea, bai[33].

### B) Bizkortasuna

Administrazioak zorrotz betearazi behar ditu izapideak egiteko ezarritako epeak. Hain justu ere, interesdunek hamar eguneko epean egin behar dituzte izapideak, egintza jakinarazi eta hurrengo egunetik zenbatzen hasita, nola eta dagokion arauan ez den ezartzen beste eperen bat. Administrazioak interesdunei beharrezko diren baldintzak betetzeko eska diezaieke, eta horretarako hamar eguneko epea eman.

Interesdunek ez badituzte betetzen izapideak epe horretan, administrazioak adieraziko du galdu dutela izapiderako eskubidea. Hala ere, izapiderako eskubidea galdu dutela adierazteko ebazpena jakinarazi aurretik, edo jakinarazpena egiten den egunean bertan, interesdunek dokumentazioa aurkeztu edo izapidea egin ahal izango dute, eta legezko ondorio guztiak izango ditu[34].

### C) Ofizioz bultzatzea

Administrazio-prozedura ofizioz bultzatzen da izapide guztietan; hau da, administrazioari dagokio prozedura behar bezala garatzen dela zaintzea, gardentasun- eta publikotasun-printzipioak errespetatuz. Azken horiei dagokienez, espedientea beti ipini behar da prozeduran interesa duten pertsonen eskura, eta pertsona horiei prozeduran zer izapide egin behar dituzten jakinaraziko zaie.

Kasu batzuetan, edonork parte har dezake informazio publikoaren izapidearen bidez, eta, beraz, iragarki bat argitaratu behar da dagokion aldizkari ofizialean. Instrukzio-egile izendatutako pertsonak edo administrazio-unitateetako titularrak izango dira prozedura izapidetzearen eta, bereziki, ezarritako epeen zuzeneko erantzuleak[35].

### D) Berdintasuna

Gaiak ebazteko orduan, zorrotz jarraitu behar zaio antzeko izaera duten gaiei buruzko prozedurak hasi diren hurrenkerari. Horri dagokionez, agerian geratzen da lehenengo aurkeztutako eskabideei lehentasuna emateko arau orokorra (*prior in tempore potior in iure*). Hala ere, administrazio-organoaren titularrak eman diezaieke lehentasuna geroago hasi diren beste prozedura batzuei, betiere horretarako arrazoiak emanda. Arau orokor hori ez betetzeak diziplina-erantzukizuna ekar diezaioke instrukzioaz arduratzen den funtzionarioari edo langileari[36].

### E) Kontraesana

Kontraesan-printzipioak zera adierazten du, beharrezkoa dela interesdunei mekanismoak ematea, gauza izan daitezen administrazioak prozedura jakin batean egindako argudio juridi-

[32] APEL, 72.2 artikulua.
[33] APEL, 74. artikulua.
[34] APEL, 73. artikulua.
[35] APEL, 71.3 artikulua.
[36] APEL, 71.2 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

koak edo egozpenak ezeztatzeko, administrazioarekiko berdintasun-baldintzetan[37]. Hori horrela, APELek aurreikusten du interesdunek alegazioak edo frogabideak aurkezteko aukera dutela, batez ere interesdunen aurkako jarduketak sorrarazten dituzten prozeduretan, hala nola zehapenak edo aginduak[38].

Laburbilduz, entzunaldi-izapidean, interesdunek baimena daukate administrazio-espedientean bildurik dauden dokumentuak kontsultatzeko, erkatzeko edo aztertzeko, baita haiei buruz egoki iritzitako azalpenak emateko ere[39]. Adibidez, pentsa liteke agintaritza-agenteek alkoholemia-kontrolean hartutako laginak ez zirela hartu ezarritako prozeduraren arabera, eta gidaria ez zutela behar bezala identifikatu. Gabezia horiek agerian gera daitezke, testa egin izanaren polizia-atestatua egiaztatu eta aztertu ondoren.

## IV.2. Epemugak eta epeak

Administrazio-jarduketak denbora-tarte baten barruan garatu behar dira; aldi hori, zenbait kasutan, funtsezkotzat jotzen da ebazpenaren esanahiaren berri izateko, esate baterako administrazio-isiltasunaren kasuetan. Halaber, denborak erabaki dezake eskabide edo errekurtso bat aurkezteko aukerarik den ala ez, eta, beraz, pertsonen eskubideak baliatzea ere baldintzatzen du. Epe bat egotearen xedea da prozedura eta ekonomia prozesala bizkorrak direla bermatzea, bai eta alderdi interesdunen berdintasuna ere, jarduketak eta izapideak egiteko orduan.

Epeak zenbatzeari dagokionez, hasteko eta behin kontuan hartu behar da noiztik aurrera hasten den kontatzen: *dies a quo* deitzen zaio horri. Oro har, egintza jakinarazi edo argitaratu eta biharamunetik aurrera hasten da, edo administrazio-isiltasunak ondorioak izan eta hurrengo egunetik aurrera[40].

### A) Zenbaketa ordutan

Epeak ordutan, hilabetetan edo urtetan finkatu daitezke. Ordutan zenbatzen badira, ordu baliodunak direla ulertuko da, nola eta ez den xedatzen beste zenbaketaren bat legez edo Europar Batasuneko zuzenbidean. Baliodunak dira egun baliodun bateko ordu guztiak. Ordutan adierazitako epeak orduz ordu eta minutuz minutu zenbatuko dira dena delako egintza jakinarazten edo argitaratzen den ordu eta minututik aurrera, eta ezingo dira izan hogeita lau ordu baino gehiagokoak, hala izanez gero egunetan adieraziko baitira[41].

### B) Zenbaketa egunetan

Oro har, egun baliodunak hartuko dira kontuan, eta, beraz, salbuetsirik geratuko dira larunbatak, igandeak eta jaiegunak, nola eta Europar Batasuneko arau batek edo lege-mailako besteren batek ez duen ezartzen egun naturalak hartu behar direla aintzat —hots, larunbatak, igandeak eta jaiegunak ere barne—[42]. Egun naturaletan zenbatu behar bada, jakinarazpenean adieraziko da. Estatuko Administrazioak, autonomia-erkidegoetako administrazioek, foru-aldundiek eta toki-korporazioek dagozkien egutegietan zehaztu behar dituzte zeinek bere lurralde-eremuko egun baliogabeak, epeak zenbatzeko.

---

[37] Konstituzio Auzitegiaren 116/2007 Epaia.
[38] APEL, 76. eta 77. artikuluak.
[39] APEL, 82. artikulua.
[40] APEL, 30.3 artikulua.
[41] APEL, 30.1 artikulua.
[42] APEL, 30.2 artikulua.

Egutegia urtea hasi baino lehen argitaratu behar da dagokion aldizkari ofizialean eta herritarrek horren berri izango dutela bermatuko duten bestelako hedabideetan[43]. Eguna baliogabea bada administrazio-organoaren egoitzan eta balioduna, berriz, interesduna bizi den autonomia-erkidegoan edo udalerrian —edo alderantziz—, baliogabetzat joko da beti[44]. Azken eguna edo *dies ad quem* baliogabea bada, epea hurrengo hileko lehen egun baliodunera luzatuko da[45].

### C) Zenbaketa hilabete edo urtetan

Epea hilabetetan edo urtetan zehazten bada, berriz, egintza jakinarazi edo argitaratu eta hurrengo egunetik aurrera zenbatuko da, edo administrazio-isiltasunez baietsi edo ezetsi eta hurrengo egunetik aurrera[46]. Egintza jakinarazten, argitaratzen edo administrazio-isiltasunez baiesten edo ezesten den egunean amaituko da epea. Muga-eguneko hilean ez bada hasierako egunaren baliokiderik, epea hilaren azken egunean bukatzen dela joko da. Halaber, azken egun hori baliogabea bada, hurrengo egun baliodunera arte luzatuko da epea.

Esate baterako, apirilaren 14an jasotzen bada jakinarazpena edo argitaratzen bada egintza, jakinarazpena egiten den egunetik aurrera hasiko da kontatzen hilabeteko epea, eta maiatzaren 14an amaituko da. Epea amaitzen den eguna baliogabea bada, hurrengo egun baliodunera luzatuko da epea, eta hurrengo hilabeteetan edo urteetan ez badago egun bera —31. egunarekin edo otsailarekin gerta daiteke hori—, hilaren azken egunean amaituko da epea.

### D) Epeen zenbaketa erregistro elektronikoetan

APELek zehazten du honako hauek direla erregistro elektronikoetako epeak zenbatzeko arauak:

a) Urteko egun guztietan aurkeztu daitezke dokumentuak, eguneko 24 orduetan.
b) Egun baliodunetan jarritako epeak zenbatzeko, eta interesdunek epeak betetzeari dagokionez, egun baliogabean aurkeztutakoa hurrengo egun balioduneko lehen orduan aurkeztutzat joko da, nola eta arauren batek ez duen espresuki onartzen egun baliogabean jasotzea.
c) Egun baliogabean aurkeztu ziren ordu-hurrenkera berean aurkeztutzat joko dira dokumentuak. Egun baliogabean aurkeztutako dokumentuak, hurrenkera berean, hurrengo egun baliodunean aurkeztutakoak baino lehenagokotzat joko dira.
d) Administrazio publikoek bete beharreko epeak zenbatzen hasteko, dokumentua administrazio edo organismo bakoitzaren erregistro elektronikoan aurkeztu zen data eta ordua hartuko dira kontuan. Dokumentua aurkeztu duenari kasu guztietan komunikatu behar zaio zer data eta ordutan hasten den epea zenbatzen. Kontuan izan administrazio bakoitzaren erregistroari buruz ari dela, ez organo eskudunaren erregistroari buruz, eta hori garrantzitsua da administrazioak prozeduretan ebazpena jakinarazteko gehieneko epea bete duen zehazteko.

Erregistro bakoitzaren egoitza elektronikoak zehaztuko du zein egun diren baliogabeak, administrazioek urte bakoitza hasi aurretik argitaratu behar duten egutegiaren arabera. Hori izango da erregistro elektronikoetan epeak zenbatzean aplikatuko den egun baliogabeen egutegi bakarra. Ondorioz, interesduna bizi den udalerrian egun bat baliogabea bada, eta autono-

[43] APEL, 30.7 artikulua.
[44] APEL, 30.6 artikulua.
[45] APEL, 30.5 artikulua.
[46] APEL, 30.4 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

mia-erkidegoko administrazioan, berriz, balioduna, ulertu behar da egun hori balioduna dela baldin eta dokumentua azken administrazio horren erregistro elektronikoan aurkeztu behar bada[47].

E) Epeak luzatzea edo laburtzea

Administrazioari epeak luzatzeko ahalmena ematen zaio, ofizioz edo interesdunek aldez aurretik eskatuta, kontrako agindurik izan ezean. Erabakia arrazoitu egin behar du, eta azaldu behar du zer inguruabarrek gomendatzen duten epea luzatu beharra. Halaber, luzapena ezin da izan epeen erdia baino handiagoa. Epeak luzatzeko egintza ematen denean, jakinarazi egin behar zaie alderdi interesdunei[48].

Bulego diplomatikoek eta kontsularrek izapidetutako prozeduretan, baimenduta dagoen denbora-tarte osoan luzatu behar dira epeak beti, eta beste horrenbeste barruan izapidetu arren atzerrian izapideren bat bete behar den edo Espainiatik kanpo bizi diren interesdunek esku hartzen duten prozeduretan ere[49]. Epea luzatzeko eskabidea luzatu nahi den epe hori amaitu baino lehen egin behar da, eta luzapenari buruzko erabakia ere jatorrizko epe horren barruan eman behar da. Ezin da aurkeztu errekurtso autonomorik epeak luzatzeko erabakiaren kontra, baina aurkaratu ahal izango da prozedurari dagokion azken ebazpena[50].

Gorabehera teknikoren batek eragotzi badu dagokion sistemak edo aplikazioak ohi bezala funtzionatzea, arazoa konpontzen den bitartean, administrazioak erabaki ahal izango du amaitu ez diren epeak luzatzea. Egoitza elektronikoan argitara eman beharko du, bai gertatutako gorabehera teknikoa, bai amaitu gabeko epea zehazki zenbat luzatzen den[51].

Azkenik, administrazioak, ofizioz edo interesdunek hala eskatuta, epeak laburtu ahal izango ditu, baldin eta interes publikoko arrazoiek izapideak presaz egitera behartzen badute. Kasu horretan, epeak prozedura arrunterako ezarritakoen erdira laburtuko dira, salbu eta eskabideak eta errekurtsoak aurkeztekoak. Era berean, presaz izapidetzearen aldeko erabakia ere ezin izango da modu autonomoan aurkaratu, baina arrazoitzat jo daiteke azken ebazpenaren aurka jarritako errekurtsoan[52].

## IV.3. Txostenak

Organo eskudunari prozedura jakin batean ebazpena emateko laguntza, kontsulta eta babesa ematen dioten administrazio-egintzak dira txostenak; administrazio jakin horri atxikitako organo edo funtzionarioek egin ditzakete, edo ebazpena ematea ez dagokion beste administrazioren batek. Horietan, interpretazio juridikoa edo balorazio teknikoa egin daiteke dena delako eztabaidari edo gaiari buruz. Era berean, agintaritza-agenteek egiaztaturiko egitateak jaso daitezke, edo eztabaidagai baten gainean ikuspegi teknikotik egindako azterketa bat. Adibidez, funtzionario tekniko batek edo bide-ingeniari batek egin dezakete txostena errepide bat behar bezala dagoen egiaztatzeko.

Prozedura bakoitza erregulatzen duten arauek ezar dezaketenez, organo eskudunak dagokion txostena eskatu behar dio administrazio bereko edo beste administrazio bateko organo

[47] APEL, 31.3 artikulua.
[48] APEL, 32.1 artikulua.
[49] APEL, 32.3 artikulua.
[50] APEL, 32.3 artikulua.
[51] APEL, 32.4 artikulua.
[52] APEL, 33. artikulua.

edo enplegatu publiko jakin bati. Kasu horretan, nahitaezkoa da txostena[53]. Gainera, txosten horren edukiak behartu egiten badu organo eskuduna, «lotesle» deitzen zaio txostenari, eta, beraz, azken ebazpenaren esanahia baldintzatuko du, izapide-egintza izan arren.

Kontrakorik berariaz xedatu ezean, txostenak borondatezkoak, aukerakoak eta ez-lotesleak izango dira[54]. Beraz, aldez aurreko arau bat behar da txostena nahitaezkoa eta loteslea izan dadin. Administrazio-organoek txostenak eska diezazkiekete beste agintari publiko batzuei, beharrezkotzat jotzen badute eztabaida jakin bat ebazteko, eta ez da beharrezkoa izango arau batek berariaz aurreikustea.

Txostenak bitarteko elektronikoen bidez egin behar dira. Hamar egun izango dira haiek egiteko, eskaera jasotzen denetik zenbatzen hasita, nola eta arauren batek edo prozeduraren epeak betetzeak ez duen ahalbidetzen edo eskatzen epe luzeago edo laburragoren bat[55]. Gehiegizko atzerapena saihesteko, APELek zera adierazten du, txostena aurreikusitako epean ematen ez bada, prozedurak aurrera jarraituko duela, salbu eta txostenak nahitaezkoak badira. Kasu horretan, eten egin daiteke prozedura ebazteko gehieneko epea, APELek dioenarekin bat[56]. Zehazki, kasu horietan ebazteko gehieneko epearen etenaldia ez da hiru hilabetetik gorakoa izango[57].

## IV.4. Alegazioak eta froga

### A) Alegazioak

Interesdunek alegazioak egin eta dokumentuak edo bestelako irizpen-elementuak aurkeztu ahal izango dituzte prozeduraren edozein urratsetan, entzunaldi-izapidea egin baino lehen. Organo eskudunak aztertu eta kontuan hartuko ditu alegazio horiek guztiak ebazpen-proposamena idaztean[58]. Horrek esan nahi du administrazioak azaldu egin behar duela zergatik ez dagoen ados alegazio horien edukiarekin.

Eskabidean jasotako egitateak egiaztatzeko, dokumentazio osagarria aurkeztu liteke, baita ebazpena emateko garrantzitsuak diren gorabehera berriak edo gerora gertatutakoak jasotzen dituen dokumentazioa ere. APELek adierazten duenez, izapidetze-akatsak alegatu daitezke, eta, bereziki, haien ondorioz prozedura gelditzea, nahitaezkotzat jarritako epeak ez betetzea edo gaiari buruzko behin betiko ebazpena eman aurretik konpon daitezkeen izapideak ez egitea dakartenak[59].

### B) Froga

Izapide hori ez da nahitaez egin behar prozedura guztietan, baizik eta interesdunak ukatu edo ezeztatu egin behar duenean administrazioak egoera juridiko jakin bat inposatzeko edo aldatzeko aurkezturiko egitateen bertsioa. Era berean, interesdunak prozedura bat ebazteko egitate batzuk daudela egiaztatu behar duenean ere balia liteke. Hori horrela, zehapen-prozeduretan, organo eskudunak pertsona bati egozten dio arau-hauste bat egin

[53] APEL, 79.1 artikulua.
[54] APEL, 80.1 artikulua.
[55] APEL, 80.2 artikulua.
[56] APEL, 80.3 artikulua.
[57] APEL, 22.1.d) artikulua.
[58] APEL, 76.1 artikulua.
[59] APEL, 76.2 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

izana, eta aukera eman behar dio aurrez egiazkotzat eta benetakotzat jo duenaren aurka egiteko, bai eta izapide bat ezartzeko ere, administrazioak aukera izan dezan pertsona hori erruduna dela frogatzeko.

Frogabideak zuzenbidean oro har onartzen direnak dira, hala nola dokumentu bidezko frogak —bideo- edo argazki-frogak—, lekuko-frogak, peritu-frogak, presuntzio-frogak, aitorpen-frogak edo begi-ikuskapena. Froga horien balorazioa egiteko, Prozedura Zibilaren Legean (urtarrilaren 7ko 1/2000) ezarritako irizpideak hartuko dira aintzakotzat[60].

Froga-izapideak bi fase ditu: lehenengoa, aurkeztutako frogabideak onartzea edo ez onartzea helburu duena; eta bigarrena, frogak onartu ondoren, instrukzio-egilearen eta gainerako interesdunen aurrean gauzatzea. Lehenbizikoari dagokionez, idazki bat aurkeztu behar zaio instrukzio-organoari, proposatzen diren frogabideak jasotzeko. Bai eskabidea aurkeztean, bai alegazio-izapidean, frogabideak proposa daitezke. Instrukzio-organoak erabakiko du onartu ala ez. Interesdunek proposatutako frogak baztertzeko, argi eta garbi desegokiak edo alferrikakoak izan behar dute, ebazpen arrazoitu baten arabera[61].

Era berean, baliteke zenbait froga ez onartzea, legez kontrakotzat jotzen direlako —hala nola jakinarazpenak epailearen baimenik gabe intertzeptatzea edo etxebizitzetara baimen hura gabe sartzea—. Interesdunak errekurtso autonomoa aurkez dezake froga ez onartzeko erabakiaren aurka; izan ere, froga bat ukatzeak ekar dezake benetako babes judiziala urratzea edo alegazioak eta frogak berme prozesal gisa aurkezteko eskubidea haustea (eta oinarrizko eskubidea da hori)[62].

Ikuskapen-aktek haietan jasotako egitateak frogatuko dituzte, kontrakoa egiaztatzen duen frogarik ezean. Bestalde, zehapen-prozeduretan, ebazpen penal irmoen bidez frogatutzat jotako egitateek lotu egiten dituzte administrazio publikoak, egitate horiek epaitu ditzaketen zehapen-prozedurei dagokienez ere. Hori horrela, agintaritza judizial penalak frogatutzat jotzen dituen egitateak administrazioak ere frogatutzat eman behar ditu, eta, beraz, zehapen-prozeduran egindako froga batek ere ezingo du kontrakoa esan. Azkenik, administrazioak, organismo publiko batek edo zuzenbide publikoko erakunde batek egindako txosten bat baldin bada froga, ulertu behar da nahitaezkoa dela, eta, beraz, administrazioak arrazoitu behar du zergatik aldentzen den txostenetik edo zergatik ez den egokitzen hark dioenera[63].

Frogabideak onartu ondoren, gauzatu egingo dira. Administrazioak interesdunei jakinaraziko die noiz jarriko diren abian onartutako frogak gauzatzeko beharrezko diren jarduketak. Horri dagokionez, instrukzio-organoak alderdi interesdunei jakinarazi behar die noiz, zer ordutan eta non gauzatu behar diren frogak. Jakinarazpen hori frogak onartu dituen ebazpenean bertan jasotzen da, eta interesdunek teknikariak izenda ditzakete laguntzeko[64]. Froga horiek gauzatzeak gastu gehigarriak izatea ekartzen badu eta gastu horiek ez badira administrazioak bere gain hartzekoak, baizik eta horiek proposatu dituen interesdunak, agintaritza publikoak frogatik eratorritako gastuen aurrerakina eska diezaioke, eta, froga gauzatu ondoren, behin betiko likidazioa egingo da. Gastuen egozpena frogatzeko, gastuen ziurtagiriak eta fakturak aurkeztu behar dira[65].

---

[60] Prozedura Zibilaren Legea, 316., 319., 326., 348., 376. eta 382. artikuluak.

[61] APEL, 77.3 artikulua.

[62] Espainiako Konstituzioaren 24.2 artikulua eta APELen 112.1 artikulua. Horrez gain, ikusi, konparazio batera, Euskal Autonomia Erkidegoko herri-administrazioen zigortzeko ahalmenari buruzko 2/1998 Legearen 41. artikulua.

[63] APEL, 77.5 eta 77.6 artikulua.

[64] APEL, 78. artikuluaren 1. eta 2. apartatuak.

[65] APEL, 78.3 artikulua.

## IV.5. Entzunaldia eta informazio publikoa

Entzunaldi-izapideari dagokionez, ez da nahitaez prozedura guztietan egin behar, baizik eta espedientean interesdun bakar batek aurkeztutako dokumentuak edo informazioak bakarrik agertzen direnetan, edo, bestela, alderdi guztiek hura alde batera uztea erabakitzen dutenetan[66]. Entzunaldia zera da, administrazio-espedientea interesdunen eskura jartzeko izapidea. Horretaz gainera, gehienez hamabost eguneko eta gutxienez hamar eguneko epean, alderdiek egokitzat jotzen dutena alegatu ahal izango dute, eta egokitzat jotzen dituzten agiriak aurkeztu. Epe hori espedientea kontsultatzeko ez ezik frogak edo alegazioak aurkezteko ere bada[67].

Alegazioak aurkezteak ez du esan nahi interesdunen iritziek administrazioa lotzen dutenik. Baina arrazoitu egin behar du zergatik eman duen ebazpena haiek aintzat hartu gabe, eta zergatik aukeratu duen haietan azaldutakoa ez den beste soluzio bat.

Informazio publikoari dagokionez, ez da nahitaezko izapidea, baizik eta prozedura erregulatzen duen arauak hala ezartzen duenean soilik egin beharrekoa. Hala ere, organo eskudunak, prozeduraren tasunek hala eskatzen dutenean, erabaki dezake informazio publikorako aldi bat irekitzea[68].

Informazio publikoaren izapidea zera da, iragarki bat argitaratzea prozedura izapidetzen eta ebazten duen administrazioaren aldizkari ofizialetan. Horietan, jasoko da edozein pertsona fisikok edo juridikok aukera duela adosten den espedientea edo espediente-zatia aztertzeko eta, ondoren, egokitzat jotzen dituen alegazioak aurkezteko. Azken horiek egiteko epea ezingo da izan hogei egun baino laburragoa[69].

Informazio publikoaren izapidean parte hartzen duten pertsonak ez dira interesduntzat hartzen egitate horrengatik. Eta, alderantziz: interesdunek ez dituzte beren eskubideak galtzen, eta ahalmena dute dena delako prozedura horretan ematen den ebazpenaren aurkako errekurtsoak ipintzeko. Hala ere, alegazioak aurkezten dituztenek eskubidea dute administrazioak modu arrazoituan erantzun diezaien, baldin eta agintaritza publikoa bere irtenbide edo alegazioetatik aldentzen bada. Erantzunak komunak izan litezke funtsean berdinak diren gaiak planteatzen dituzten oharretarako[70].

## IV.6. Ebazpen-proposamena

Instrukzio-egileak ebazteko eskumena duen organoari igorri behar dio ebazpen-proposamena[71]. Proposamen hori administrazio-egintza gisa defini daiteke, eta, frogatuta geratu diren egitateak zehazteaz gainera, dagokien kalifikazio juridikoa ere ematen die. Hori horrela, zehapen-prozeduretan, hark balorazio bat egiten du prozeduran planteatu denari buruz, eta ustezko erantzuleari zehapena jartzea proposatu dezake. Ebazpen-proposamena organo eskudunari igortzen zaio, zeina ez baita egongo adierazpen horrekin lotuta, eta ikerketa-jarduketa gehigarriak egin ahal izango ditu, edo aplikatzekoak diren arauen bestelako interpretazio bat ere bai (jarduketa osagarriak).

---

66 APEL, 82. artikuluaren 3. eta 4. apartatuak.
67 APEL, 82.2 artikulua.
68 APEL, 83.1 artikulua.
69 APEL, 83.2 artikulua.
70 APEL, 83.3 artikulua.
71 APEL, 88.7 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Zehapen-prozeduretan, gogoratu behar da frogen balorazioa ebazpen-proposamenean sartu behar dela, egitateak zehaztea ezinbestekoa denean ebazpena emateko, eta aintzat hartu behar da, orobat, ebazpen-proposamena alderdiei bidali behar zaiela, eta alegazioak aurkezteko entzunaldi-izapidea eman[72].

## V. PROZEDURA AMAITZEA

Administrazio-prozedura modu ohikoan edo ezohikoan amai daiteke. Lehenengoak esan nahi du ebazpena eman eta jakinarazi dela. Prozedura batek amaiera ohikoa izateak esan nahi du administrazioak erabaki bat hartu duela eztabaida jakin baten gaiaren funtsaren gainean. Adibidez, ulertuko dugu prozedura bat modu ohikoan amaitu dela dirulaguntza bat eman denean, baldin eta laguntzak edo dirulaguntzak emateko prozedura bat bada.

Ezohiko amaierak, aldiz, esan nahi du prozedura amaitu dela eta administrazio-erabakiak ez duela aitortu, aldatu edo azkendu interesdunen egoera juridikoa. Egon liteke loturik alderdi formalekin edo prozedurakoekin, edo, besterik gabe, interesdunak ez duelako baliatu nahi aitortu diezaioketen eskubidea —hori gertatzen da, konparazio batera, uko egitearen kasuan—.

Prozedurak amaiera itundua duenean, emaitzak ez dira sortzen administrazioaren alde bakarreko erabaki baten ondorioz, ezpada administrazioaren eta interesdunaren arteko borondate-akordio baten ondorioz, prozedura erregulatzen duen arauak eskatzen dituen betekizunen arabera. Azkenik, legeak jasotzen du gerora sortutako arrazoiengatik ere amaitu daitekeela prozedura. Horrelakoetan, ezin izaten da aurrera jarraitu, eta beharrezkoa izaten da organo eskudunaren adierazpen espresua[73].

Ebazpena eman aurretik, organo eskudunak jarduketa osagarriak egin ditzake, prozeduraren egitateak argitzeko edo, besterik gabe, ebazpena emateko ezinbestekoak direla irizten dionean. Interesdunei jakinaraziko zaie jarduketa horiek egin dituztela, eta, haiek amaitutakoan, zazpi eguneko epea emango zaie alderdi interesdunei, egokitzat jotzen dutena alegatzeko. Jarduketak gehienez ere hamabost eguneko epean egingo dira, eta prozedura ebazteko gehieneko epea eten egingo da jarduketak egiten diren aldian[74].

### V.1. Ebazpena

Administrazioak egoera juridiko bat aitortzeko, eratzeko, aldatzeko edo azkentzeko administrazio-egintza da ebazpena. Oro har, ebazpenak interesdunen eremu juridikoari eragiten dio, hau da, haien eskubide eta betebeharrei. Xedapen-zatia da oinarrizko edukia, bertan adierazten baita interesdunek eskatutakoaren erantzuna edo administrazioak nahi duena. Izan liteke zehapen bat ezartzea, beka bat ematea, funtzionario bat izendatzea edo errekurtso bat baiestea zein ezestea. Betebeharrak ezartzen edo eskubideak aitortzen ditu, ordenamendu juridikoari jarraikiz.

Era berean, ebazpenek erabakia jasotzen dute, zeina arrazoitua izango baita APELek ezarritako kasuetan[75]. Horretaz gainera, ebazpenetan jaso behar da zer errekurtso aurkez daitezkeen ebazpenaren aurka, zer administrazio-organori edo organo judiziali aurkeztu behar zaiz-

[72] APEL, 89. artikulua.
[73] APEL, 84.2 artikulua.
[74] APEL, 87. artikulua.
[75] Ikusi APELen 35.1 artikulua.

kion, eta zer epetan. Edonola ere, interesdunek egoki iritzitako beste errekurtsoren bat ere aurkez dezakete[76].

Elektronikoki emango da prozeduraren ebazpena, eta organo eskudunaren identitatea bermatuko du; orobat bermatuko du benetakoa eta osoa dela dokumentua, APELen aurreikusitako tresnetakoren bat erabiliz formalizatua. Horrek guztiak ez du eragotziko jakinarazpena paperean egitea, baldin eta pertsonak bide elektronikoz izapidetu gabeko prozedura bat aukeratu badu. Bistan denez, jakinarazten den dokumentua elektronikoa izango da, eta haren osotasuna eta benetakotasuna bermatzen duten bereizgarriak edo gako alfanumerikoak izan beharko ditu[77].

Haren helburua da interesdunek planteatutako eta prozedurak eragindako alderdi guztien gaineko erabakiak hartzea. Administrazioak ebazten duenak erantzun egin behar die alderdi interesdunek eskatutakoari edo prozeduratik eratorritako gaiei. Kongruentzia-printzipioa deitzen zaio horri; beraz, administrazioak prozeduran landu diren edo sortu diren alderdi, gai edo auzietara mugatu behar du[78].

Gaiarekin lotura izanik, interesdunek planteatu ez dituzten auziak agertzen badira, organo eskudunak haiei buruzko ebazpena eman ahal izango du, baina, horretarako, entzunaldia eman beharko die gai horiek agerian jartzeko eta alderdiek egokitzat jotzen dituzten alegazioak eta frogabideak aurkeztu ahal izateko[79]. Prozedurarekin loturarik ez duten gaiak badira —ezta modu osagarrian ere—, administrazioak beste prozedura bati ekin beharko lioke.

Kongruentzia-printzipioaren beste adierazpen bat da ebazpenak ez duela okerragotu behar errekurtsoa jartzen duen edo administrazioan zerbait eskatzen duen pertsonaren egoera juridikoa[80]. *Reformatio in peius* deitzen zaio debeku horri. Haren oinarria da herritarrek beldurrik ez izatea administrazioaren erabakiak aurkaratzeko edo legea betetzeko eskatzeko. Bestela, eskubide eta interes legitimoak defendatzeko benetako babes judizialerako eskubidea urratuko litzateke; izan ere, errekurtsoa ipintzeak arriskua ekarriko lioke interesdunari, haren eskubideak murrizteko edo errekurritutako ebazpenean jada xedatuta zegoena baino gehiago galtzeko. Konparazio batera, 1.000 euroko isuna aurkaratzen bada, debekuak eragotzi egiten dio administrazioari ondoren 2.000 euroko isuna ezartzea.

Azkenik, administrazioa behartuta dago ebaztera, eta ezin du alegatu kasuan aplikatu beharreko arauen isiltasuna, iluntasuna edo gutxiegitasuna. Baina baliteke ez onartzea ordenamendu juridikoan aurreikusi gabeko edo oinarririk ez duten eskubideak aitortzeko eskabideak[81]. Era berean, prozeduran egindako txostenen edukia justifikazio edo arrazoitze gisa erabili ahal izango du, betiere interesdunek txostenen edukia ikusteko aukera izan badute[82].

## V.2. Prozedura amaitzeko ezohiko moduak

### A) Atzera egitea

Interesdunak ez badu prozedurarekin jarraitu nahi, organo eskudunari jakinaraziko dio, hark ebatz dezan prozedura amaitutzat eman behar den ala ez. Administrazioaren aurretiazko

[76] APEL, 88.3 artikulua.
[77] APEL, 88.4 artikulua.
[78] APEL, 88.2 artikulua.
[79] APEL, 88.1 artikulua.
[80] APEL, 88.2 artikulua.
[81] APEL, 88.5 artikulua.
[82] APEL, 88.6 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8

ebazpen horrek adierazi behar du interesdunak atzera egin duela eta horregatik amaitzen dela prozedura. Nolanahi ere, administrazioak ebatzi egin behar du, nahiz eta funtsezko gaiei buruz egin ez[83].

Izapidetzetik ondoriozta badaiteke interes publikoko kausak daudela, gerta liteke ez onartzea atzera egitea, eta beharturik egotea jarduketekin jarraitzera. Era berean, ezin izango litzateke prozedura amaitu, baldin eta erabaki horrek prozedurarekin jarraitu nahi duten beste interesdun batzuei eragiten badie. Kasu horretan, organo eskudunak emango du ebazpena, eta hark erabakiko du atzera egiteko nahia adierazi ez duten pertsonek planteatutako gaien inguruan[84]. Ikusten denez, atzera egiteak ez du esan nahi proposatzen duen pertsonak eskubiderik galtzen duenik, baizik eta ez duela jarraitu nahi izapide zehatz horrekin.

### B) Uko egitea

Uko egitea planteatuz gero, ordea, interesdunak prozeduratik eratorritako eskubide bat galtzen du. Adibidez, dirulaguntzak jasotzeko lehiaketa bat deitzen bada, hainbat erakundek parte hartzen badute, eta horietatik lauk bakarrik jaso behar badute laguntza, erakunde horietako batek uko eginez gero esan nahi du galdu egiten duela prozedura zehatz horretan deitutako dirulaguntza jasotzeko eskubidea.

Izan ere, kasu horretan, deialdian zehazten dira eskabideak aurkezteko epea eta zenbateko zehatza. Nolanahi ere den, hirugarrenei kalteak eragiten bazaizkie edo interes publikorik bada, organo eskuduna konbentzi dezakete egitateak argitzeko jarduketekin jarrai dezan eta gaiaren funtsari buruzko ebazpena eman dezan. Horrek esan nahiko luke ez onartzea uko egiteko proposamena[85].

### C) Iraungitzea

Iraungitzeari dagokionez, bereizi egin behar dira interesdunak eskatuta hasitako prozeduretan gertatzen den iraungitzea eta ofizioz hasitako prozeduretan sortzen dena. Lehenbizikoari dagokionez, administrazioak interesduna behartzen badu ebazpena emateko ezinbestekoak diren zenbait izapide egitera, jakinarazi egin behar dio, gehienez ere hiru hilabeteko epean egin ditzan. Epe hori amaitu eta egin ez baditu, organo eskudunak prozedura amaitzeko ebazpena emango du, jakinaren gainean jarriko du interesduna eta jarduketak artxibatuko ditu[86].

Iraungitzat deklaratzeak ez du esan nahi interesdunak eskabidea beste une batean aurkezteko eskubidea galtzen duenik. Legeak zigortu egiten du, eta galarazi egiten dio administrazioari eskaeraren gaineko erabakia ematea, ez dituelako bete epeak, eta, hortaz, jarduketak berriz hastera behartzen du, hala nola eskabidea berriro aurkeztea. Iraungitzeak, atzera egiteak bezala, ez dio eragiten interesdunak aldeko ebazpena jasotzeko duen eskubideari, baizik eta prozedura jakin baten amaierari bakarrik.

Ofizioz hasitako prozeduretan, berriz, iraungitzeak zehapen-prozeduretan izango ditu ondorioak, edo erabakia interesdunentzat kaltegarria den prozeduretan. Zehazki, prozedura iraungitzen da administrazioak ez duelako ebazten eta jakinarazten prozedura erregulatzen duen arauak ezarritako epean (administrazio-isiltasuna).

---

[83] APEL, 21.1 artikulua.
[84] APEL, 94. artikuluaren 1., 2., 3. eta 4. apartatuak.
[85] APEL, 94. artikuluaren 4. eta 5. apartatuak.
[86] APEL, 95.1 artikulua.

Administrazio-ebazpen batek ez badu zehazten pertsona bat kondenatzen den edo absolbitzen den prozedura erregulatzen duen arauak ezarritako epean, zehapen-prozeduran, legeak zigortu egiten du administrazioa epea ez betetzeagatik. Ondorioz, administrazioak prozedura amaitutzat jo behar du eta espedientea artxibatu, kondenatu edo absolbitu gabe[87]. Finean, prozedura inoiz izan ez balitz bezalaxe da. Are gehiago, iraungitzat deklaratzeak ez du eteten arau-hausteen preskripzio-epea, eta hasieratik zenbatu behar da. Hala ere, arau-hausteak ez badira preskribatu, administrazioak beste zehapen-prozedura bat hasi ahal izango du[88].

Uko egitea edo atzera egitea bezalaxe, prozedura interes orokorreko gaiei buruzkoa bada, ezin izango da iraungitzat deklaratu; beraz, organo eskudunak aldez aurretik aztertu beharko du prozedura, eta amaitutzat jotzen den ala ez erabaki[89].

### D) Amaiera itundua

Gaur egun, amaiera itunduak garrantzia hartu du herritarren eta administrazioaren arteko eztabaidak murrizteko eta agintaritza publikoen eta partikularren arteko lankidetza-formulak sustatzeko mekanismo gisa. Horren adibide dira ondare-erantzukizunaren arloko kalte-ordainak finkatzeko hitzarmenak, desjabetze-hitzarmenak eta, administrazioarekiko lankidetzari dagokionez, hirigintza-hitzarmenak.

APELek baztertu egiten du amaiera itundua transakziorik behar ez duten eta interes publikoak asetzea xede duten gaiei buruzko itunetan. Berriz ere, hirugarren pertsonen eskubideei kalterik ez egiteko beharra ageri da hemen. Eskumenak ezin dira aldatu akordio edo itun bidez, eta itun horiek ere ezin dituzte jaso funtzionarioek edo agintaritza-agenteek zerbitzu publikoen funtzionamenduagatik duten erantzukizunarekin lotutako gaiak[90].

Akordioak, itunak edo hitzarmenak ezin dira ordenamendu juridikoaren aurkakoak izan, eta haien edukia horiek erregulatzen dituzten arau eta xedapenetara egokitu behar da. Halakoetan, esku hartzen duten alderdiak ez ezik, esparru pertsonala, funtzionala eta lurraldekoa ere identifikatu behar da, baita indarraldia ere. Izaeraren arabera, argitaratzekoak izango dira ala ez, eta norentzat diren adierazi behar dute. Akordio horiek prozedura amaitzea ekar dezakete, edo, bestela, aldez aurretik sar daitezke behin betiko ebazpenetan[91].

[87] APEL, 25.1 eta 95.1 artikuluak.
[88] APEL, 95.3 artikulua.
[89] APEL, 95.4 artikulua.
[90] APEL, 86.4 artikulua.
[91] APEL, 86.1 artikulua.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 26. gaia

✓ Egintzak berrikustea: administrazio-errekurtsoak, ofizioz berrikustea eta errebokatzea.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 26. gaiaren aurkibidea

1. **Sarrera**

2. **Administrazio-egintzak administrazio-bidetik berrikustea: printzipio orokorrak**

3. **Oker materialak zuzentzea**

   3.1. Oker materialak edo aritmetikoak zuzentzeari buruzko araubidea
   3.2. Oker materialak zuzentzea eta haien definizioa

4. **Egintzak errebokatzea**

5. **Administrazio-errekurtsoak**

   5.1. Administrazio-errekurtsoen kontzeptua eta xedea
   5.2. Administrazio errekurtsoak ipintzean, izapidetzean eta ebaztean aplikatzekoak diren printzipio orokorrak
      5.2.1. Elementu subjektiboak
      5.2.2. Elementu objektiboak
      5.2.3. Elementu formalak
   5.3. Hainbat administrazio-errekurtso
      5.3.1. Administrazio-errekurtso arruntak
      5.3.2. Berrikuspen-errekurtso berezia
      5.3.3. Administrazio-errekurtso bereziak

## 1. SARRERA

Administrazio-prozedura, administrazioak lehenago hartutako erabaki bat baliogabetzeko pentsatuta dagoenean, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legeak (APEL, aurrerantzean) berrikusteko prozeduratzat jotzen du V. tituluan, eta bi kategoria ditu: batetik, *ofiziozko berrikuspena*, I. kapituluan aurreikusitakoa, eta, bestetik, II. kapituluan araututako *administrazio-errekurtsoak*. Ondoren, erregulazio horren alderdirik azpimarragarrienak azalduko ditugu.

Administrazioak berrikus dezake bere egintzak eta xedapenak zuzenbidearekin bat datozen ala ez. Barne-berrikuspen horrek bi ezaugarri nagusi ditu: behin-behinekoa da eta aldez aurretik egiten da.

*Behin-behinekotasunak* esan nahi du administrazioak berak emandako egintza edo xedapen bat berrikusteko erabakia, aldi berean, organo judizialek berrikus dezaketela. Kasu horretan, organo horiek ondoren erabakia berrikusi egingo dute, eta berretsi egingo dute esandako berrikuspena, edo baliogabetu.

Barne-berrikuspena, salbuespenak salbuespen, gatazka auzitegietan planteatzeko *aldez aurreko* eta ezinbesteko baldintzatzat hartzen da, eta horregatik esaten da aldez aurreko izaera duela.

Gaur egun, oinarrizko bi sistema mota daude administrazio-egintzen eta administrazio-xedapenen barne-kontrolerako:

a) Batetik, administrazioak bere egintzen gainean *motu proprio* egin dezakeen kontrol-teknika, *ofiziozko berrikuspen* deitua eta V. tituluko I. kapituluan arautua.
b) Kontrol arrunta; hau da, administrazioaren egintzek eta xedapenek eragindako subjektuek egiten dituzten aurkaratzeak. Dena delako gatazka administrazioarekiko auzien auzitegietan planteatu aurretik egiten diren izapideak dira, eta *administrazio-errekurtso* deitzen zaie. V. tituluko I. kapituluan daude arauturik.

Administrazio Publikoen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Lege indargabetuan (azaroaren 26ko 30/1992) jasotako aurreko araubide juridikoan, aldez aurreko erreklamazio batzuk aurreikusten ziren, auzitegi zibil edo sozialetan beren eskumeneko gaietan gatazka bat planteatu ahal izateko, aldez aurreko baldintza gisa eskatzen ziren aurkaratzeetan oinarrituak. Aurretiazko erreklamazio horiek ez dira kontuan hartzen Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea onetsi zutenetik; izan ere, haren arabera, ezeztatu egin ziren, praktikan ez baitziren oso erabilgarriak.

## 2. ADMINISTRAZIO-EGINTZAK ADMINISTRAZIO BIDETIK BERRIKUSTEA: PRINTZIPIO OROKORRAK

Administrazioak berrikus dezake berak emandako egintza bat, kontrako zeinua duen beste egintza baten bidez.

Hasteko eta behin, komenigarria da zehaztea zer administrazio-egintza berrikus ditzakeen administrazioak.

APELen 106. artikuluaren 1. eta 2. zenbakiek eskatzen dute, lehenik eta behin, administrazioaren jardunak *erabat deuseza* izan behar duela. Hau da, administrazioak honako hauek berrikus ditzake:

ISBN: 978-84-7777-732-8

a) *Administrazio-egintzak*, APELen 47.1. artikuluak erabat deuseztzat hartzen dituen kasuetan.

Gogoan izan behar da,. artikulu horrekin bat, administrazio publikoen egintza hauek direla erabat deusezak:

1. Konstituzioak babesten dituen eskubide eta askatasunei kalte egiten dietenak.
2. Gaia edo lurraldea aintzat harturik, organo nabarmen eskumengaberen batek ematen dituenak.
3. Ezinezko edukia dutenak.
4. Arau-hauste penala dakartenak edo arau-hauste baten ondorioz ematen direnak.
5. Legez ezarritako prozedura erabat alde batera utziz edo kide anitzeko organoek erabakiak hartzeko funtsezko arauak guztiz bazterturik eman direnak.
6. Funtsezko betekizunak bete gabe ahalmen edo eskubide batzuk eskuratzeko bide ematen duten egintza adierazi edo presuntziozkoak, ordenamendu juridikoaren aurkakoak.
7. Lege-mailako xedapen batean berariaz adierazitako beste edozein egintza.

b) *Erregelamenduak*, APELen 47.2. artikuluak erabat deuseztzat hartzen dituen kasuetan.

Gogoan izan behar da,. artikulu horri erreparatuta, erregelamendu hauek direla erabat deusez: Konstituzioa, legeak edo goragoko mailako administrazio-xedapenak urratzen dituztenak; legez arautu beharreko gaiak arautzen dituztenak; eta aldekoak ez diren edo eskubide indibidualak murrizten dituzten xedapen zehatzaileen atzeraeragina ezartzen dutenak.

Lehendabiziko baldintza horretaz gainera, APELen 106.1. artikuluak beste baldintza bat ere ezartzen die *administrazio-egintzei*:

a) dela *administrazio-bidea amaitzea*, hau da, gora jotzeko errekurtsorik ezin jarri ahal izatea;
b) dela *irmoak izatea*, epearen barruan aurkako errekurtsorik jarri ez izanagatik.

Administrazioak berriz aztertu ahal izateko administrazio-egintzei eskatzen zaien bigarren baldintza horrek zera erakusten digu, ofiziozko berrikuspenak izaera subsidiarioa duela administrazio-errekurtsoari dagokionez. Subsidiariotasunak esan nahi du kasu hauetan bakarrik dela bideragarria barne-berrikuspena: errekurtsorik ipini ezin denean, egintzak administrazio-bidea amaitzen duelako; eta, errekurtsoa ipintzeko aukera izan arren, epe barruan ipini ez denean (eta, ondorioz, irmo bihurtu denean).

Azaldu denez, administrazio-egintza bat ofizioz berrikusteko eskatzen den lehen baldintza tipifikatutako deuseztasun-arrazoiren bat izatea da. Dena dela, galdetu beharra dago administrazioak ofizioz berrikus ote ditzakeen *egintza deuseztagarriak*, hau da, »ordenamendu juridikoaren edozein arau-hauste —botere-desbideratzea barne— eragiten dutenak» (APEL, 48.1. artikulua). Kasu horretan, ezezkoa da erantzuna; hau da, egintza deuseztagarriak *ezin dira ofizioz berrikusi.*

Administrazioak egintza deuseztagarriren baten aurka egin nahi badu, APELen 107. artikuluak adierazten duen bideari soilik jarrai diezaioke. Alegia, *kaltegarritzat jo dezake* esandako egintza hori, gerora haren aurka egiteko administrazioarekiko auzien jurisdikzioan. Hau da, egintza eman zuen administrazioak deuseztagarria ote den aztertu nahi badu, administrazioarekiko auzien auzitegietan aurkaratzea izango da bide bakarra, baina, horretarako, kaltegarritzat jo beharko du interes publikorako aldez aurretik, prozedura espezifiko baten bidez. Egintzak kaltegarritzat jotzea, hortaz, oinarri prozesaltzat hartzen da administrazioarekiko auzi-errekurtsoa onartu ahal izateko.

Egintza kaltegarritzat jotzeko prozedurak hiru baldintza bete behar ditu ezinbestean (APEL, 107.2. eta 3. art.):

a) Egintzak kaltegarritzat jotzeak interesdunen ikustaldia eta entzunaldia jasoko dituen espediente baten ondorio izan behar du.
b) Egintza kaltegarritzat jotzen duen espedientearen ebazpena administrazio-egintza eman zenetik lau urte igaro baino lehen eman behar da.
c) Kaltegarritasun-prozedura hasi eta sei hilabete igaro badira hura deklaratzeko egintza eman gabe, iraungi egingo da prozedura hori.

## 3. OKER MATERIALAK ZUZENTZEA

### 3.1. Oker materialak edo aritmetikoak zuzentzeari buruzko araubidea

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 109.2. artikuluaren arabera, administrazioak noiznahi zuzendu ditzake bere egintzetako oker materialak, egitezkoak edo aritmetikoak. Administrazioak bere kabuz edo interesdunek eskatuta zuzen ditzake okerrok.

### 3.2. Oker materialak zuzentzea eta haien definizioa

Beharrezkoa da oker materialak, egitezkoak edo aritmetikoak zorrotz definitzea oker juridikotik edo zuzenbideko okerretik bereizteko.

Administrazioak egintza baten edukia ezartzen duenean edo jasota uzten duenean, egitezko okerrak ez ezik zuzenbidekoak ere egin ditzake (edo juridikoak).

Egitezko okerra izango da egintzaren borondateari eragiten dion akats ez denean eta, beraz, egintza deuseztagarri bihurtzen ez duenean. Oker arina da, eta ez du baliorik gabe uzten dena delako egintza.

Egitezko okerrak honako ezaugarri hauek ditu:

a) Agirietako izenetan, datetan, eragiketa aritmetikoetan, transkripzioetan edo erreprodukzioetan ageri diren bistako akats soilak izan behar dute.
b) Eztabaidaezinak, argiak, nabariak eta bistakoak izan behar dute berez; hots, ez dute beharko besterik ez bezalako argudio, froga edo egiaztapenik.
c) Okerrak balioesteko, nahikoa izan beharko da espedientea, okerrak agertu dituena, eta ez da beharko bestelako agiririk.
d) Okerrak balioesteko edo hautemateko ez da behar izango balio-iritzirik, ez eta kalifikazio juridikorik ere. Horrenbestez, halakoak hautemateko ez da beharrezkoa izango arau juridikoen interpretaziora jotzea, kasu honetan oker juridiko edo zuzenbideko baten aurrean egongo baikinateke.
e) Ezin dute eragin administrazio-egintza berrikustea edo errebokatzea, eta ezin dute eragin funtsezko aldaketarik administrazio-egintzen zentzuan.
f) Ezin dute eragin aldaketarik egintzaren eduki objektiboan, eta ez dute nabarmen aldatzen haren zentzua.

Azken batean, zuzendutako egintzak zuzendu beharreko egintzaren eduki bera izan behar du; bestela, eragiketa sakonagoak estaltzeko erabil liteke teknika hori, hala nola lehen aipatutako ofiziozko berrikuspenetan edo jarraian ikusiko ditugun errebokatzeetan.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Oker materialak edo egitezkoak zuzentzeko prozeduraren alderdi formal hauek nabarmendu behar dira:

a) Administrazioak ofizioz egin ditzake, edo edozein interesdunek hala eskatuta.
b) Noiznahi egin daiteke. Hau da, ez dago epe jakinik.
c) Ez dago berariazko prozedura jakin bat jarraitu beharrik. Administrazioak izapide bakarra du aitzakiarik gabe betetzeko: interesdunari entzutea.

## 4. EGINTZAK ERREBOKATZEA

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 109.1. artikuluak xedatzen du administrazioak libreki eta noiznahi erreboka ditzakeela eskubideak aitortzeko ez diren administrazio-egintzak, alegia, kargak ezartzen dituztenak edo hartzailearen kalterako direnak.

Beraz, partikularraren arlo juridikoan eragin negatiboa duten egintzei dagokie, eskaera edo asmo bat ukatzen diotelako, eskubide bat murrizten diotelako edo ondorio juridiko edo ondarezko negatibo bat sortzen dutelako —esaterako, zehapenak, betearazteko aginduak edo sektore publikoarekin kontratatzeko debekua—.

Errebokatzeak esan nahi du egintza gauzatu duen administrazioak baliogabetu egiten duela, nahitaez legezkotasun hertsikoak izan behar ez duten arrazoiak direla eta. Hots, kargak ezartzen dituen egintza bat errebokatzeko, administrazioak eman ditzake aukera hutseko arrazoiak, egoera jakin bati aplika dakiokeen interes publikoaren balioespenean oinarrituta.

Hala eta guztiz ere, APELek hiru baldintza ezartzen ditu administrazioak bere egintzak errebokatzeko:

a) preskripzio-epea igarota ez egotea;
b) errebokatzea ez izatea legeek onartu gabeko lekapen edo salbuespena; eta
c) errebokatzea ez izatea berdintasun-printzipioaren, interes publikoaren edo ordenamendu juridikoaren aurkakoa.

Garrantzitsua da azpimarratzea egintza errebokatzeak ezin duela balio karga-egintza antijuridikoa ote den ala ez zalantzan ipintzeko; izan ere, errebokatzearen arrazoia aukera hutsekoa da, ez legezkotasunekoa. Azken kasu horretan, aurkaratu egin beharko litzateke dagokion errekurtsoa ipinita. Hurrengo atalean azalduko dugu hori.

## 5. ADMINISTRAZIO-ERREKURTSOAK

### 5.1. Administrazio-errekurtsoen kontzeptua eta xedea

Administrazioak egintza bat eman ondoren, hartzaileak aukera du haren aurka egiteko, Administrazio-zuzenbidearen aurkakoa dela jotzen badu; hots, egintzaren aurkako errekurtsoa jar dezake.

Administrazio-errekurtsoak, beraz, barne-kontrola egin nahi duen mekanismo gisa aurkezten dira, egintza eman duen administrazioaren beraren aurrean ipintzen baitira, hark ebatz ditzan.

Hala ere, bada administrazio-egintza baten aurkako beste errekurtso-modalitate bat: jurisdikzio-errekurtsoa edo administrazioarekiko auzi-errekurtsoa. Ordena horretako auzitegietan aurkezten da, eta hari buruzkoak ez dagozkio esku artean dugun ikasgai honi.

Ezinbestekoa da ñabardura bat egitea: administrazio-errekurtsoak ezin dira ipini administrazioaren xedapen orokorren (erregelamenduen) kontra.

Administrazio-errekurtsoen helburua da partikularrei bermeak ematea, aukera ematen baitie kalte egiten dieten eta zuzenbidearen kontrakoak diren egintzen aurka erreakzionatzeko eta erantzuteko. Administrazio-bidea amaitzen ez duten egintza guztien aurka erabil dezakegu berme hori, baina badu mugarik.

Egintza eman duen administrazioaren aurrean jartzen dira administrazio-errekurtsoak eta harexek ebazten ditu; horrenbestez, administrazioa bera da epaile eta alderdi prozeduran. Hau da, administrazio-errekurtsoei esker, administrazioak berriro azter dezake egintzaren xede den gaia, errekurtso-jartzaileak emandako argudioen berri izan ondoren.

Alde horretatik, eztabaidaezina da oso bestelakoak izan daitezkeela, errekurritutako egintzak erabakitzerako orduan, administrazioak edo jurisdikzio-organoek har ditzaketen jarrerak. Hori dela eta, administrazio-errekurtsoek partikularrei ematen dieten bermeari garrantzia kendu gabe, nabarmendu behar da bermea ez dela, inondik inora, osoa.

Esandakoa berresteko, aipatzekoa da auzia epaileen babesaren pean jartzeko aldez aurretik bete beharreko betekizun prozesala ere badirela administrazio-errekurtsoak. Horrek esan nahi du errekurtsoaren administrazio-bidea nahitaezkoa dela epaitegietara jo nahi izanez gero. Beharrezkoa da, beraz, administrazio-bidea agortzea administrazioarekiko auzi-errekurtsoa ipini aurretik. Baldintza hori administrazioaren pribilegio eta partikularrentzako zama gisa interpretatzen du doktrinaren batek: epaitegien aurrean aurkeztu aurretik, partikularrek administrazioaren gain utzi behar dituzte auziak, eta, horren ondorioz, epaitegiek geroago ematen dute erabaki neutral eta independentea. Badirudi administrazioaren posizio juridikoa bermatzeko pentsatutako sistema dela, eta ez horrenbeste herritarrena bermatzeko, baldin eta eskakizun horri gehitzen bazaio, ikusiko den bezala, administrazio-bidean errekurritzeko epeak iheskorrak direla, epearen barruan errekurritzen ez bada egintzak irmo bihurtzen direla eta izan ditzakeen akatsak konponduta geratzen direla, eta administrazio-errekurtsoa aurkezteak ez duela geldiarazten ematen den egunetik aurrera ondorioak izaten hasten den egintzaren berehalako eraginkortasuna, non eta ez den salbuespenez eteten.

## 5.2. Administrazio-errekurtsoak ipintzean, izapidetzean eta ebaztean aplikatzekoak diren printzipio orokorrak

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak hainbat alderdi berezi arautzen ditu, zeinak aplikatzekoak baitira errekurtsoak ebazteko prozeduretan.

### 5.2.1. Elementu subjektiboak

#### A) *Errekurtsoak ebazteko eskumena duen agintaritza*

Administrazio-errekurtsoen berezko izaera dela eta, administrazioan bertan planteatzen dira, eta hark berak ebazten ditu. Administrazio-errekurtso motak azaltzean zehaztuko denez, errekurtsoa ebazten duen administrazio-organoa izan daiteke aurkaratutako egintza eman zuen organoa bera (berraztertzeko errekurtsoa), edo hierarkian gorago dagoena (gora jotzeko errekurtsoa).

Horri dagokionez, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko Legeak (SPAJL aurrerantzean) 9.2. c) artikuluan berariaz debekatzen du administrazio-errekurtsoa

ISBN: 978-84-7777-732-8

ebazteko eskumena duen organoak eskumen hori aurkaratutako administrazio-egintza eman zuen organoari eskuordetzea.

B) *Errekurtso-jartzailea*

Kaltetutako partikularrek jar ditzakete errekurtsoak administrazio-egintzen aurka. Horretarako, legitimazio-arau orokorrak bete behar dituzte eta, ondorioz, interesdun izan behar dute, APE-Len 4. artikuluarekin eta Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren uztailaren 13ko 29/1998 Legearen (AAJL aurrerantzean) 19. artikuluarekin eta ondorengoekin bat.

Jurisprudentzia kontuan izanik, gainera, interesdunari ezin zaio errekurtsoa jartzeko legitimazioa ukatu, egintza eman aurreko administrazio-prozeduran parte hartu ez arren (hau da, aurkaratu nahi duen egintzaren administrazio-espedientean agertu ez bada ere).

Partikularrei ez ezik, erakunde publikoei ere egin diezaiekete kalte beste administrazio publiko batzuek emandako egintzek. Egoera hori gertatzen bada, izapide hau egin dezakete erakunde publikoek administrazio-errekurtsoa jarri ordez: aurrez, errekerimendua egin diezaiokete egintza eman duen administrazioari. Aukerakoa da errekerimendua egitea, eta, egintza ematen duen administrazioak ez badio errekerimenduari erantzuten, administrazioarekiko auzien jurisdikziora jo dezake errekerimendua egiten duen administrazioak (AAJL, 44. artikulua).

Finean, administrazio publiko batek ezin du ipini administrazio-errekurtsorik beste administrazio batek emandako egintza baten aurka, eta, egintza hori aurkaratu nahi badu, administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri beharko du auzitegietan. Hala ere, kasu honetan, AAJLak aukera ematen dio aurretiazko errekerimendu bat aurkezteko xedapena indargabetzeko, egintza deuseztatzeko edo errebokatzeko, jarduketa materiala eteteko edo aldatzeko, edo behartuta dagoen jarduerari ekiteko.

Administrazioek beste administrazio batzuen egintzen aurka administrazio-bidean errekurritzeko debeku horrek eta administrazio-errekurtso horren ordez errekerimendu-izapidea jartzeak salbuespen bat du, eta komeni da haren berri izatea. Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen Legearen (apirilaren 2ko 7/1985) 63. artikuluan dago araututa, eta aukera ematen du toki-erakundeen egintzak eta erabakiak aurkaratzeko, baldin eta egintza eta erabaki horien aurka bozkatu duten korporazioetako kideei ordenamendu juridikoa urratzen badiete. Jurisprudentziak zabaldu egiten du arau horren aplikazio-eremua, eta onartzen du zinegotziak legitimatuta daudela alkatearen egintzen aurka egiteko, eta araubide erkideko probintzia-diputatuek ere legitimazioa dutela diputazioetako presidenteen egintzen aurka egiteko.

### 5.2.2. Elementu objektiboak

Administrazio-errekurtsoen helburua da aurkaratutako administrazio-egintzak errebokatzea edo aldatzea. Horrenbestez, ezin da administrazio-errekurtsorik ipini erregelamenduen kontra, adierazi dugun bezala.

Gainera, eskatzen da behin betikoak izatea administrazio-errekurtso baten xede diren egintzak. Hortaz, oro har, izapide-egintzen aurka ezin da errekurtsorik jarri era autonomoan. Hala ere, zehaztu beharra dago izapide-egintza kualifikatuen aurka jar daitekeela errekurtsoa. Egintza horien artean, honako hauek ageri dira:

a) gaiaren funtsa zuzenean edo zeharka erabakitzen dutenak;
b) prozedura aurrera egin ezinik uzten dutenak;
c) defentsa-gabezia edo eskubideetan eta interes legitimoetan kalte erreparaezina sortzen dutenak (APAPEL, 112. artikulua).

Gainerako izapide-egintzei dagokienez, interesdunak ezin izango ditu zuzenean aurkaratu, esan bezala, baina behin betiko egintzaren aurkako administrazio-errekurtsoa jarri izana baliatu ahal izango du egintza horien aurka dagoela adierazteko, bere alegazioak kontuan har ditzaten egintza ebazterakoan.

#### 5.2.3. Elementu formalak

##### A) *Forma-askatasunaren printzipioa*

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea ez da batere zorrotza administrazio-errekurtso bat ipini ahal izateko behar diren betekizun formalekin, nahikoa baita idazki soil bat aurkeztea honako hauek jasoz:

— errekurtso-jartzailearen izen-abizenak eta hura identifikatzeko datuak;
— errekurtsoaren xede den egintza eta aurka egiteko arrazoiak;
— tokia, eguna, errekurtso-jartzailearen sinadura, eta jakinarazpenak jasotzeko bidea eta, hala badagokio, lekua;
— administrazioko zer organo, erakunde edo unitateri zuzentzen zaion, eta zein den haren identifikazio-kodea (APEL, 115.1. artikulua).

Gainera, badago betekizun horietan egindako edozein akats konpontzerik. Izan ere, APELen 68. artikuluak xedatzen du administrazioak interesdunari hamar eguneko epea emango diola akatsa zuzentzeko edo nahitaezko dokumentuak aurkezteko, eta ohartaraziko dio, hala egin ezean, ulertuko dela eskaeran atzera egin duela.

Errekurtso-eskubidea baliatzeko forma-askatasun hori ageri da, halaber, errekurtso-jartzaileak errekurtsoa kalifikatzeko orduan huts egiteari edo, besterik gabe, errekurtsoa kalifikatu gabe aurkezteari onartzen zaion garrantzirik ezean. Errekurtsoa oker kalifikatzea edo ez kalifikatzea ez da oztopo izango hura izapidetzeko, edukitik argi eta garbi ondorioztatu badaiteke haren izaera. Jurisprudentziak sinadurarik ez izatea zuzentzea ere onartzen du.

##### B) *Epeen preklusibotasuna*

Aurkaratzeko epeen arloan, lege- eta jurisprudentzia-zorroztasun handia dagoela ikus daiteke. Errekurtso motaren arabera aurkaratzeko bidezkoa den epea igaro eta errekurtsoa jarri ez bada, irmo eta bere hartan utziriko egintza, hau da, etorkizunean errekurtsoa jartzeko aukera galtzen da (APEL, 122.1 eta 124. artikuluak). Horrek esan nahi du iraungitze-epeen aurrean gaudela.

##### C) *Errekurtsoek etete-ondoriorik ez izatearen erregela*

Administrazio-errekurtso arrunt bat epearen barruan jartzearen ondorio nagusia da eten egiten dela errekurtsoaren xede den egintza irmo bihurtzeko prozesua. Horrek esan nahi du administrazioak berak beste azterketa bat egin behar diola egintzari, eta haren legezkotasunari buruzko iritzia eman beharko duela berariaz.

Alabaina, errekurtsoa jartzeak ez dio kentzen efikaziarik aurkaratutako egintzari, xedapenek ezarritako salbuespenezko kasu jakinetan izan ezik (APEL, 117.1. artikulua). Hau da, printzipioz, egintzaren edukia betearazten jarraituko da, errekurtsoa ipini arren. Baina, puntu honetan, hauxe hartu behar da gogoan: errekurtsoa ebazteko eskumena duen organoak eten ahalko du aurkaratutako egintzaren betearazpena —ofizioz edo errekurtsojartzaileak eskatuta—, modu aski arrazoituan haztatuta, eteteak zer kalte eragingo liekeen interes publikoari edo hirugarrenei, bai eta errekurritutako egintzaren berehalako efikazia-

ISBN: 978-84-7777-732-8

ren ondorioz zer kalte egiten zaion errekurtso-jartzaileari ere, betiere bi inguruabar hauetakoren bat gertatzen bada:

a) betearazpenak konpondu ezin diren edo nekez konpon daitezkeen kalteak eragitea;
b) aurkaratzearen oinarria APELen 47.1. artikuluan erabateko deuseztasunerako aurreikusitako arrazoietakoren bat izatea.

Halere, aurkaratutako egintzaren betearazpena eten dela ulertuko da baldin eta, hilabete igaro delarik egintza etetea xede duen eskaera erabakitzeko eskumena duen administrazioaren edo organoaren erregistro elektronikoan sartu denetik, errekurtsoa ebazteko eskumena duen organismoak ez badu eman eta jakinarazi hari buruzko ebazpen espresurik (APEL, 117.3. artikulua).

Eteteko erabakiarekin batera, errekurtsoa ebazteko eskumena duen organoak babesa bermatzeko kautelazko neurriak har ditzake, beharrezkoak badira interes publikoa edo hirugarrenena babesteko, bai eta errekurritutako ebazpenaren edo egintzaren efikazia bermatzeko ere.

Etetearekin batera kautelazko neurriren bat hartu bada eta haren ondorioak administrazioarekiko auzien bidera hedatzen badira, aurkaratutako egintzaren betearazpenaren etendura luzatu ahal izango da administrazio-bidea agortutakoan. Hala ere, interesdunak administrazioarekiko auzien jurisdikziora jotzen badu eta egintza jurisdikzio-organoaren aurrean eteteko eskatzen badu, organo horrek eutsi egingo dio baldin eta administrazio-bidean hala erabaki bazen, gutxienez auzitegiak eskaera hori ebatzi arte (117.4. artikulua).

D) *Entzunaldi-izapidea exijitzea*

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak ez du arautzen ezer berezirik administrazio-errekurtsoen izapide-prozedurari buruz; hori horrela, administrazio-prozeduren xedapen orokorrak aplikatzen dira, entzunaldi-izapideari dagokionez izan ezik. Alde horretatik, nabarmendu behar da legegileak ez deritzola beharrezko erabakiari errekurtsoa jartzeko prozeduran egin zen izapide bat berdin-berdin errepikatzeari, salbu eta kontuan hartu behar badira »jatorrizko espedientean jaso ez diren beste egitate edo agiri batzuk». Azken hori hala balitz, gutxienez hamar egun eta gehienez hamabost izango dituzte interesdunek, alegazioak egiteko eta egoki iritzitako dokumentuak eta egiaztagiriak aurkezteko (APEL, 118. artikulua).

Artikulu beraren bigarren paragrafoak gaineratzen duenez, errekurtsoak ebaztean, ez da kontuan hartuko errekurtso-jartzaileak alegazioen izapidean aurkeztu ez duen egitate, dokumentu eta alegaziorik, alegazioen izapidean aurkezteko aukera izan bazuen. Debeku horrek izan du kritikarik. Izan ere, entzunaldi-izapideari izaera preklusiboa ematen dionez, ahaztu egiten du prozeduraren helburua; hau da, ebazpenaren legezkotasuna, zuzentasuna eta egokitasuna bermatzea. Horretarako, planteatzen diren gai guztiak ezagutu, jorratu eta ebatzi behar dira. Doktrinak ez dio balioespen positiborik egiten interesdunaren zabarkeriak edo esperientzia faltak, aurreko une batean judizio-elementuak ematea ahaztu duelako, organoari judizio-elementuak mugatzea eraginez gero.

APELek azken paragrafo batekin osatzen du 118. artikuluko 1. apartatua, zeinaren bidez debekatu egiten baita, halaber, administrazio-errekurtsoak izapidetzean froga egiteko eskaera egitea, baldin eta hori ez bazen egin errekurritutako ebazpena eman zen prozeduran, interesdunari egotz dakiokeen arrazoiren batengatik.

Beste interesdunik izanez gero ere egin behar da entzunaldi-izapidea, eta errekurtsoaren berri eman behar zaie interesdunei, lehen esandako epean bidezko deritzoten guztia alega dezaten (APEL, 118.2. artikulua).

Azkenik, entzunaldi-izapidea egitea nahitaezkoa da errekurtsoa ebatzi behar duen organoak uste badu beharrezkoa dela zenbait alderdi argitzea, errekurritutako egintzak azaltzen ez dituenak edo interesdunek adierazi ez dituztenak (APEL, 119.3. artikulua).

E) *Errekurtso-bidean dagoen prozedura amaitzea*

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 84. artikuluak aipatzen duen edozein bidek amai dezake errekurtso-bidean dagoen prozedura: ebazpenak; atzera egiteak; eskaeraren oinarri den eskubideari uko egiteak, ordenamendu juridikoak uko egite hori debekatzen ez badu; prozedura iraungitzat jotzeak; eta, gerora sortutako arrazoiak direla eta, prozedura ezin inola aurrera eramateak.

Administrazio-errekurtsoaren ebazpen espresuak honako hauek ezar ditzake:

a) Errekurtsoa osorik edo zati batean baietsi, ezetsi edota onartu ez (APEL, 119.1. artikulua).
b) Ebazpenak funtsari buruzko iritzia ematea egokitzat ez jotzeko aukera ere jasotzen da, forma-akatsa izateagatik. Kasu horretan, ebazpenaren edukia hau izango da: jardunaren deuseztasuna deklaratzea, eta prozedura akatsa egin zen unera atzera eramateko agintzea. Hala ere, horrek ez du eragotzi behar 119. artikuluaren 2. apartatuaren *in fine* aukera; alegia, ebazpenak erabakitzea horretarako eskumena duen organoak jardunak baliozkotzea, APELen 52. artikuluan xedatutakoaren arabera.

Errekurtsoa ebazten duen organoak prozedura arazo guztiak (bai formazkoak, bai edukizkoak) argitu behar ditu, interesdunek alegatutakoak izan ala ez. Ahalmen zabal horrek badu muga bat, *reformatio in peius* deritzonaren debekua, hain zuzen. Horrek esan nahi du ebazpenak ezin duela larriagotu inola ere errekurtsoa jartzen duenaren hasierako egoera (APEL, 119.3. artikulua).

## 5.3. Hainbat administrazio-errekurtso

### 5.3.1. Administrazio-errekurtso arruntak

Administrazio-errekurtso arrunt deitzen zaie deuseztasuna edo deuseztagarritasuna eragiten duten akatsetako edozeinetan oinarritzen direnei. Edozein egintza motaren aurka jar daitezke eta ordenamendu juridikoaren edozein urratze-egintzatan oinarritu daitezke. Hain zuzen ere, administrazio-errekurtso arruntak dira gora jotzeko errekurtsoa eta berraztertzeko errekurtsoa.

A) *Gora jotzeko errekurtsoa*

1. *Gora jotzeko errekurtsoa tramitatzeko eta ebazteko eskumena duen organoa*

Gora jotzeko errekurtsoa zera da, errekurtsoaren xede den administrazio-egintza eman zuenaren goragoko organoari apelazioa egitea. Apelazio horixe da —hierarkian gorago dagoenarengana jotzea— administrazio-bidea agortzeko modu arrunta.

Hierarkikoki antolatuta daude administrazio publikoa osatzen duten organoak, eta ez genuke izan beharko inolako arazorik jakiteko goragoko zer organoren aurrean jarri behar dugun errekurtsoa. Edonola ere, zalantzarik izanez gero, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak berak xedatzen du zer irizpideri jarraitu behar diogun organo eskuduna zein den jakiteko.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Bi egoera jakinetan, arau espezifikoak bete behar ditugu:

a) Epaitegiek, langileak hautatzeko organoek edo horien baliokideek ematen duten egintza baten aurka jarri nahi badugu gora jotzeko errekurtsoa, goragoko organotzat hartu behar dugu, zer organori atxikita dauden, huraxe, edo, inongo organori atxikita ez badaude, egintza ematen duen organoaren burua izendatzen duen organoa (APEL, 121.1. artikulua).
b) Eskuordetza baliatuz emandako egintza baten aurka jarri nahi badugu errekurtsoa, eskuordetza eman duen organoaren goragoko organoaren aurrean jarri behar dugu gora jotzeko errekurtsoa (APEL, 9.4. artikulua).

Ezin badugu zehaztu zer organoren aurrean jarri behar dugun gora jotzeko errekurtsoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 121.2. artikuluak aukera hau ematen digu: beti jar dezakegu gora jotzeko errekurtsoa errekurritutako egintza eman zuen organoaren aurrean. Hala egiten badugu, organo horrek helaraziko dio errekurtsoa bere goragoko organoari. Kasu horretan, egintza eman zuen organoak organo eskudunari bidali beharko dio hamar eguneko epean, txosten batekin eta espedientearen kopia oso eta ordenatu bat gaineratuta.

### 2. *Gora jotzeko errekurtsoaren bidez errekurri daitezkeen egintzak*

Administrazio-egintza hauek errekurri daitezke gora jotzeko errekurtsoen bidez: administrazio-bidea amaitzen ez dutenak, baldin eta behin betiko egintzak badira edota izapide-egintza kualifikatuak badira. Alde horretatik, gogoan izan behar da, APELen 114. artikuluarekin bat, egintza hauek amaitzen dutela administrazio-bidea:

a) Gora jotzeko errekurtsoen ebazpenek.
b) APELen 112.2. artikuluan aipaturiko aurkaratze-, erreklamazio-, adiskidetze-, bitartekotza- zein arbitraje-prozeduren ebazpenek, baldin eta, kasu eta arlo jakinetan, legeek, gaiaren berezitasunari erreparatuta, bestelako prozedurak finkatu badituzte gora jotzeko errekurtsoa ordezteko. Hierarkiako jarraibideen mendean ez dauden kide anitzeko organoetara edo berariazko batzordeetara jo behar izaten da bide horiek erabiltzeko.
c) Mailaz goragokorik ez duten administrazio-organoen ebazpenek, legeren batek aurkakorik ezartzen ez badu behintzat.
d) Prozedura amaitzekoak diren akordio, itun, hitzarmen edo kontratuek.
e) Ondare-erantzukizuneko prozeduren administrazio-ebazpenak, edozein dela ere prozedura ekarri duen harreman mota, publikoa nahiz pribatua.
f) APELen 90.4. artikuluan jasotako zehapen-gaietako prozedura osagarrien ebazpenak. Prozedura horietara jotzen da zehatutako jokabideek administrazioei kalte edo galerak eragin dizkietenean eta espedientean zehaztu ez bada kalte horiek ordaintzeko zenbatekoa. Beraz, prozedura osagarri batera joko da zenbateko hori finkatzeko, eta berehala betearaztekoa izango da haren gaineko ebazpena.
g) Administrazioko organoen gainerako ebazpenek, lege edo erregelamenduetako xedapenen batek aginduz gero.

Aurreko zenbakian aurreikusitakoaz gainera, APELen 114.2. artikuluak gaineratzen du honako egintza eta ebazpen hauek agortzen dutela administrazio-bidea estatuaren esparruan:

a) Gobernuko kide eta organoen administrazio-egintzek.
b) Ministroek eta estatu-idazkariek beren ardurapeko organoei esleitutako eskumenak baliatzean egindakoek.

c) Zuzendari nagusiaren maila edo goragokoa duten zuzendaritza-organoek pertsonalaren arloan dituzten eskumenekin loturik emandakoek.
d) Estatuaren Administrazio Orokorrari loturik edo haren mende dauden organismo publiko eta zuzenbide publikoko entitateetan, pertsona bakarreko edo kide anitzeko zuzendaritza-organo nagusiek beren estatutuek ezartzen dutenaren arabera emandakoek, legez besterik ezartzen ez bada.

### 3. *Gora jotzeko errekurtsoa jartzeko epea*

APELen 122. artikuluak finkatzen ditu gora jotzeko errekurtsoak jartzeko epeak, faktore jakin batzuei erreparatuta:

a) Egintza espresu baten aurka jarri nahi badugu errekurtsoa, hilabeteko epea izango dugu horretarako. Epe hori amaitu eta errekurtsorik jarri ez bada, ebazpena irmoa izango da ondorio guztietarako.

   Alde horretatik, gogoan izan behar da, epeak hilabetetan finkatu badira, egintza jakinarazten edo argitaratzen den egunaren hurrengotik edo administrazio-isiltasunak egintza baiesten edo ezesten duen egunaren hurrengotik kontatzen hasten direla epeak (Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea, 30.4. artikulua).

   Hala ere, ez da ahaztu behar noiz amaituko den epea: alegia, epearen amaierako hilabete edo urtean, jakinarazpena, argitalpena edo administrazio-isiltasuna gertatu den egun berean.

   Muga-eguneko hilean ez bada hasierako egunaren baliokiderik, epea hilaren azken egunean bukatzen dela joko da. Epearen azken eguna egun baliogabea bada, berriz, hurrengo egun baliodunera luzatuko da epea (Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legea, 30.5. artikulua).

   Prozedura aurrez aurre izapidetzen bada, egun baliogabetzat hartuko da hala baldin bada interesdunak helbidea duen udalerrian edo autonomia-erkidegoan, edo administrazio-organo eskudunaren egoitza dagoen udalerrian (APEL, 30.6. artikulua). Baina, administrazio-prozedura elektronikoa bada, ez da irizpide hori aplikatuko, eta administrazio publiko edo organismo bakoitzaren erregistroaren egoitza elektronikoan ezarritakoa bete beharko da. Egoitza elektronikoan zehaztuko da zein egun joko diren baliogabetzat ondorio horietarako, titularrak eskumenak dituen lurraldearen eta administrazio bakoitzak dagokion eremuan ezartzen duen lan-egutegi ofizialaren arabera.

   Lehen adierazi dugun moduan, errekurtso-jartzaileak aukera dezake zer organoren aurrean jarri gora jotzeko errekurtsoa: errekurritutako egintza eman duen organoaren aurrean edo haren goitik dagoenaren aurrean. Bi horietako edozein izan daiteke esandako Legearen 30.6. artikuluak aipatzen duen »organo eskuduna».
b) Errekurtsoa ipintzeko moduko egintza presuntziozko egintza bada, eskatzaileak eta izan litezkeen beste interesdun batzuek gora jotzeko errekurtsoa jar dezakete, noiznahi, araudi espezifikoaren arabera administrazio-isiltasunak ondorioak izan eta biharamunetik aurrera.

Administrazioak hiru hilabeteko epea du, gehienez, gora jotzeko errekurtsoaren ebazpena emateko eta hura interesdunei jakinarazteko.

Oro har, epe hori igaro eta ebazpenik eman ez bada, ulertuko da ezetsi egin dela gora jotzeko errekurtsoa. Hau da, ebazpen espresurik ez izatea isiltasun negatibo gisa interpretatzen da; beraz, interesdunak ulertzen du ezetsi egin dela gora jotzeko errekurtsoa, eta administrazioarekiko auzien jurisdikziora jo dezake, gora jotzeko errekurtsoaren ebazpenaren aurka ezin baita ipini beste administrazio-errekurtsorik (APEL, 122.2. artikulua).

ISBN: 978-84-7777-732-8

Arau orokor horrek salbuespen bakarra du: gora jotzeko errekurtsoa izatea eskaera baten presuntziozko ezespenaren aurka jarritakoa. Kasu horretan, hiru hilabeteak igaro eta ez bada eman ebazpen espresurik, ulertuko da baietsi egin dela gora jotzeko errekurtsoa. Administrazio-isiltasun bikoitza da hori: administrazioak ez du ebazten lehenengo eskaera eta, gero, beste behin, isilbidez ebazten du aurreko presuntziozko ezespenaren aurka jarritako gora jotzeko errekurtsoa. Bigarren isiltasuna, beraz, modu positiboan interpretatzen da (APEL, 24.1. artikuluaren hirugarren paragrafoa).

B) *Berraztertzeko errekurtsoa*

Administrazio-bidea amaitzen duten egintzen aurka jartzen ditugu berraztertzeko errekurtsoak (APEL, 114. artikulua), eta aukerakoak dira; hau da, interesdunek erabakitzen dute ea administrazio-bidea erabiliko duten ala zuzenean joko duten administrazioarekiko auzien jurisdikziora (APEL, 123.1. artikulua).

Egintza eman duen organoaren aurrean jartzen da berraztertzeko errekurtsoa, eta harexek ebazten du. Izan ere, berraztertzeko errekurtsoaren helburua da egintza eman duen organoak erabakia berriz aztertzea. Baliteke oso eraginkorra ez izatea, baina zuhurtziak dio komeni dela aukera horri eustea, interesdunak berak erabaki dezan zer errekurtso-bide erabili.

Berraztertzeko errekurtsoa jartzea erabakitzen badu, interesdunak itxaron egin beharko du ebatzi arte edo presuntziozko ezespena gertatu arte, administrazioarekiko auzien jurisdikziora jo ahal izateko (APEL, 123.2. artikulua). Gainera, ez dago berraztertzeko errekurtsoa jartzerik berraztertzeko errekurtsoaren ebazpenaren aurka (APEL, 124.3. artikulua). Hortaz, administrazioarekiko auzi-errekurtsoa bakarrik izan liteke.

Berraztertzeko errekurtsoaren araubidea gora jotzeko errekurtsoarenaren antzekoa da. Hilabete izango da hura ipintzeko (APEL, 124.1. artikulua), errekurritutako egintza espresua denean. Epe hori amaitutakoan, administrazioarekiko auzi-errekurtsoa bakarrik jar daiteke, hargatik eragotzi gabe berrikuspen-errekurtso berezia jartzeko aukera, hala badagokio. Hurrengo epigrafean azalduko ditugu haren ezaugarriak.

Egintza espresua ez bada, eskatzaileak eta izan litezkeen beste interesdun batzuek berraztertze-errekurtsoa jar dezakete, noiznahi, araudi espezifikoaren arabera presuntziozko egintza gertatu eta biharamunetik aurrera.

Isiltasunaren araubidea da berraztertzeko errekurtsoaren berezitasun bakarra. Izan ere, isiltasunaren epea hilabete da, eta, epe hori igarotakoan, ez bada ematen ebazpen espresurik, ulertuko da ezetsi egin dela berraztertzeko errekurtsoa (APEL 124.2. artikulua).

### 5.3.2. Berrikuspen-errekurtso berezia

#### 1. *Berrikuspen-errekurtso bereziaren izaera eta hura jartzeko arrazoiak*

Administrazio-egintzen aurka egiteko arrazoi jakin batzuk daudenean bakarrik jar daitezke tankera honetako errekurtsoak, eta berrikuspen-errekurtso berezia da horietako bat. Administrazio-bidean egintzak irmo bihurtu ondoren jakin diren datuak edo gerora gertatu diren gertakariak direla eta, legez kontrakoak izan daitezkeen administrazio-egintzei aurre egiteko errekurtso-bidea da.

Egintza eman duen administrazio-organoaren aurrean jarri behar dugu berrikuspen-errekurtso berezia, eta hari dagokio ebazpena ematea. Arrazoi jakin batzuk ageri direnean bakarrik

jar dezakegu errekurtso hau. Ondoren zehaztuko ditugu arrazoiok, eta, ikus dezakegunez, ez dute inolako harremanik elkarren artean (APEL, 125.1. artikulua):

a) Administrazio-egintza ematean espedientean txertatutako dokumentuen ondoriozko egitezko okerren bat egin izana.
b) Gaia ebazteko funtsezko balioa duten eta, ondorengoak izanik ere, ebazpenaren okerra agerian uzten duten dokumentuak agertzea.
c) Ebazpenean funtsezko eragina izan zuten zenbait dokumentu edo lekukotasun faltsuak zirela deklaratzea epai judizial irmo batek, ebazpenaren aurretik edo ondoren.
d) Prebarikazio, funtzionario-eroskeria, indarkeria, iruzurrezko azpikeria edo bestelako jokaera zigorgarri baten ondorioz ematea ebazpena, eta epai judizial irmo batek hala deklaratzea.

#### 2. *Berrikuspen-errekurtso berezia ipintzeko epeak*

APELen 118.2. artikuluak epe jakinak finkatzen ditu berrikuspen-errekurtsoa ipintzeko:

a) Ebazpenaren aurka egiteko arrazoia a) letran aipaturikoa baldin bada, aurkaratutako ebazpena jakinarazi eta lau urteko epean jarri behar da berrikuspen-errekurtsoa.
b) Errekurtsoa jartzeko arrazoia beste bat bada, hiru hilabete izango dira berrikuspen-errekurtso berezia ipintzeko, agirien berri izaten denetik edota epaia irmo bihurtzen denetik kontatzen hasita.

#### 3. *Berrikuspen-errekurtsoak izapidetzeko prozeduraren berezitasunak*

Estatuko Kontseiluari buruzko Legeak (apirilaren 22ko 3/1980) 22.9. artikuluan xedatzen duenez, berrikusteko administrazio-errekurtso bat tramitatzen denean, ezinbestean egin behar zaio kontsulta Estatuko Kontseiluko Batzorde Iraunkorrari.

Alabaina, APELen 126. artikuluak dioenez, organo aholku-emaile horren irizpenaren beharrik gabe eta erabaki hori hartzeko arrazoiak azalduta, errekurtsoa ebazteko eskumena duen organoak errekurtsoa tramitatzeko eskaera ez onartzea erabaki dezake kasu hauetan:

a) Errekurtsoa ez denean oinarritzen APELen 125.1. artikuluak berariaz aipatzen duen arrazoietakoren batean.
b) Oinarri berdintsuko beste errekurtso batzuk funtsari dagokionez ezetsi dituztenean.

#### 4. *Berrikuspen-errekurtsoaren ebazpena*

Gehienez, hiru hilekoa da berrikuspen-errekurtso bereziaren ebazpena emateko eta hura jakinarazteko epea. Epe hori igaro eta ebazpenik ez badago, ezetsitzat jo behar da errekurtsoa (APEL, 126.3. artikulua).

Ebazpena espresua bada, errekurtsoaren egokitasunaz gain, egintza errekurrituaren bidez ebatzitako arazoaren funtsaz ere erabaki behar du (APEL, 126.2. artikulua). Berrikuspen-errekurtsoaren ebazpenaren aurka, errekurtsoa jar daiteke administrazioarekiko auzien jurisdikzioan, ebazpena espresua izan ala presuntziozkoa izan.

### 5.3.3. Administrazio-errekurtso bereziak

Errekurtso arrunten moduan, edozein inpugnazio-arrazoi balia daiteke administrazio-errekurtso bereziak ipintzeko, baina legegileak arlo jakin batzuetarako bakarrik ezartzen ditu errekurtso-bide horiek.

ISBN: 978-84-7777-732-8

Administrazio-errekurtso bereziak ez daude araututa Administrazio Prozedura Erkidearen Legean. Aldiz, lege horrek jasotzen ditu erreklamazio ekonomiko-administratiboak (112.4. artikulua), eta zerga-arloko berezitasun moduan aurkezten. Era berean, Sektore Publikoko Kontratuen Legearen (azaroaren 8ko 9/2017) 44. artikuluak zenbait zehaztapen aurreikusten ditu, kontratazioaren arloko errekurtso berezia deritzona osatzen dutenak.

ISBN: 978-84-7777-732-8



# 27. gaia

✓ Administrazio publikoen eta administrazio publikoetako agintari eta langileen erantzukizuna: erantzukizun motak, administrazio publikoaren ondare-erantzukizunaren kontzeptua eta printzipio orokorrak.

ISBN: 978-84-7777-732-8

# 27. gaiaren aurkibidea

1. **Administrazio publikoen erantzukizunaren erregulazioa eta funtsa. Erantzukizun motak**

2. **Administrazioaren ondare-erantzukizunaren betekizunak**

   2.1. Erantzukizunaren kausa
      2.1.1. Administrazio-jarduera
      2.1.2. Kaltea antijuridikoa izatea
      2.1.3. Kaltea egoztea
   2.2. Kausalitate-erlazioa
   2.3. Kaltea

3. **Kalte-ordaina jasotzeko eskubidea baliatzea**

4. **Administrazio publikoaren zerbitzura dauden agintarien eta bestelako langileen erantzukizuna**

## 1. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ERANTZUKIZUNAREN ERREGULAZIOA ETA FUNTSA. ERANTZUKIZUN MOTAK

Egitate kaltegarri batek ondasun juridiko babestu jakin batean sortutako ondorioa legez bere gain hartu behar duen norbaiten egoera juridikoa da erantzukizuna. Bi motatakoa izan daiteke erantzukizuna: kontratuzkoa edo kontratuz kanpokoa. Harreman juridiko jakin batetik (adibidez, kontratu bat) eratorritako betebeharra betetzen ez duen pertsona fisiko edo juridikoak beste betebehar bat du, beste alderdiari eragindako kalte-galerak ordaintzekoa, hain zuzen ere (kontratu-erantzukizuna). Alde batera utzita aurretiko harreman juridikoa dagoen ala ez, hirugarrenei kalterik ez eragiteko eginbeharra hausten duenak kalteok ordaintzeko betebeharra du (kontratuz kanpoko erantzukizuna). Eta, horretaz gain, sortutako kaltea Zigor Kodean tipifikatutako portaera batekin bat badator, kalte hori eragin duenak zigor-arloko erantzukizuna ere izango du (esate baterako, lesioen, zuhurtziagabekeriaren edota kalteen delitu batengatik).

Kode Zibilaren 1.902. artikuluaren arabera, «norbaitek, egite edo ez-egitearen ondorioz, kalte egiten badio beste inori, tartean errua edo zabarkeria izanik, eragindako kaltea konpontzeko betebeharra du». Eta Kode Zibilaren 1.903. artikuluak ezartzen duenez, «aurreko. artikuluak ezartzen duen betebeharra eska daiteke, norberaren egite edo ez-egitearen ondorioz ez ezik, beste pertsona batzuenaren ondorioz ere bai, pertsona horien gaineko erantzukizuna norberari badagokio»; horren ondoren, gurasoen, tutoreen, enpresaren baten ugazaben edo zuzendarien eta goi-mailakoaz besteko irakaskuntza-zentroen titularren egoera aipatzen du. 1991ra arte, Kode Zibilaren 1.903. artikulu horrek estatuari egindako erreferentzia bat ere jasotzen zuen: «Estatua ere erantzule da kontzeptu horrengatik eragile berezi baten bitartez aritzen denean; ez, ordea, baldin eta gauzatutako kudeaketaren arduraduna den funtzionarioak eragin badu kaltea; horrelako kasuetan, aurreko. artikuluan xedatutakoa aplikatu beharko baita».

Argi dago, beraz, administrazio publikoek edota agintariek eta horien zerbitzura zeuden bestelako langileek partikularrei eragindako kalteen kasuetan ere Kode Zibilaren 1.902. eta 1.903. artikuluak zailtasun berezirik gabe aplika zitezkeela. Alabaina, praktikan, aipatutako xedapen horiek ez ziren nahikotzat jo Administrazioaren ondare-erantzukizuna oinarritzeko. Administrazioak partikularrei eragindako kalteengatik erantzuteko betebehar bat benetan sor zedin, lege batek betebehar hori espezifikoki aurreikusi behar zuela jo zen. Horrela, luzaroan, zehazki xx. mendearen erdialdera arte, antzeko lege-aurreikuspenen bat zegoen kasu zehatz eta tasatuetan baino ezin zitzaion eskatu Administrazioari eragindako kalteak ordaintzeko.

Egoera hori 1954an aldatu zen behin betiko, Nahitaezko Desjabetzeari buruzko Legea onartu zenean, hain zuzen ere. Lege horrek Administrazioaren erantzukizuna aitortzen zuen klausula orokor bat zeukan, eta Espainiako ordenamenduan halakorik gertatzen zen lehen aldia zen. Oraindik indarrean dagoen lege horren 121.1. artikuluak honako hau jasotzen du: «1. Horretaz gain, lege honek aipatzen dituen ondasunetan eta eskubideetan partikularrek jasandako edozein lesiorengatik ordaina jasotzeko eskubidea izango da, prozedura berberaren bitartez, betiere lesio hori zerbitzu publikoen funtzionamendu normalaren edo anormalaren edota auzibidean kontrolatu ezin diren neurri diskrezionalen ondoriozkoa bada, eta Administrazioak bere funtzionarioei horregatik eskatu ahal dizkien erantzukizunen kalterik gabe». Klausula hori geroagoko legeetan errepikatu zen, besteak beste Estatuko Administrazioaren Araubide Juridikoari buruzko 1957ko Legean (1997ra arte egon zen indarrean lege hori).

1978ko Konstituzioa onartu zenez geroztik, Administrazioaren erantzukizuna ordenamenduaren goi-mailako arau horren bitartez bermatuta geratzen da. Administrazioaren erantzukizunaren konstituzio-funtsa Espainiako Konstituzioaren 106.2. artikulua dugu; honako hau

ISBN: 978-84-7777-732-8

ezartzen da bertan: «Subjektu pribatuek, legeak finkatutako eran, eskubidea izango dute, beren ondasun eta eskubideetan izandako lesio guztien ordaina jasotzeko, ezinbesteko kasuetan izan ezik, baldin eta lesio horiek zerbitzu publikoen funtzionamenduaren ondorioz gertatu badira». Oro har botere publikoek edota bereziki botereren batek duten erantzukizunari beste hainbat aldiz egiten zaio erreferentzia Konstituzioan. Hartara, EKren 9.3. artikuluak «botere publikoen erantzukizuna eta arbitrariotasun-debekua» aldarrikatzen du. EKren 121. artikuluak Justizia Administrazioari buruzko xedapen espezifiko bat jasotzen du: «Hutsegite judizialez eragindako kalteek zein Justizia Administrazioaren jardun anormalaren ondorio direnek eskubidea emango dute kalte-ordaina jasotzeko, Estatuaren kontura, legearekin ados». Azkenik, EKren 149.1.18. artikuluak Estatuari esleitzen dio «Administrazio publiko guztien erantzukizun-sistemaren» gaineko legegintza-eskumen osoa: hau da, Administrazioaren ondare-erantzukizunaren araubidea uniformea da Espainian, eta haren erregulazioa Estatuko organo zentralei dagokie esklusiboki.

EKren 149.1.18. artikuluari jarraituz, Estatuak administrazio publiko guztien erantzukizunaren araubide juridikoa arautu zuen Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen azaroaren 26ko 30/1992 Legearen (hemendik aurrera, AJAPEL) 139. artikuluan eta hurrengoetan, eta martxoaren 26ko 429/1993 Errege Dekretuan. Araudi hori jada ez dago indarrean, honako hauek ordeztu baitute alderdi substantiboan: Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen (aurrerantzean, SPAJL) 32. artikuluak eta hurrengoek, eta, prozedura-alderdiei dagokienez, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen (aurrerantzean, APAPEL) manuek. Ordezte osoa izan arren, printzipio orokorrak berberak dira oraindik ere. Hartara, SPAJLen 32.1. artikuluak honako hau ezartzen du: «Partikularren eskubidea izango da administrazio publikoen kalte-ordaina jasotzea euren ondasun eta eskubideetatik edozeinetan jasotako lesio ororengatik, baldin eta lesio hori zerbitzu publikoen funtzionamendu normal edo anormalaren ondorioz sortu bada, salbu eta ezinbesteko kasuetan edo partikularrak legearen arabera eginbehar juridikoz jasan behar dituen kalteak direnean».

Partikularren arteko kontratuz kanpoko erantzukizunaren funtsa eta Administrazioaren ondare-erantzukizunarena desberdinak dira. Partikularren arteko kontratuz kanpoko erantzukizunaren funtsa, arestian aipatutako Kode Zibilaren 1.902. artikuluak ezartzen duen bezala, errua edo zabarkeria dira. Hau da, hasiera batean, eta lege bereziek bestelakorik ezartzen ez badute (gero eta lege gehiagok jasotzen dituzte partikularren arteko erantzukizun objektiboko kasuak, batik bat arrisku-jarduerak deritzenetan), ekintza kaltegarria eragin duenari egotz dakiokeen falta batengatiko erantzukizuna subjektiboa da. Partikularren artean debekatuta daude erruaren edo zabarkeriaren ondoriozko kalteak.

Administrazioaren ondare-erantzukizunaren funtsa, ordea, ez da Administrazioaren errua edo zabarkeria, ezta egitez edo ez-egitez kaltea eragiten duen funtzionarioarena ere, partikularrak jasan beharrik ez duen kalte antijuridikoa pairatzea baizik. Administrazio-jarduerak —guztion ongizatera zuzenduta egonda— beharrik gabeko lesioa eragiten badie pertsona indibidualizatu bati edo gehiagori, ez dirudi bidezkoa pertsona horiei beren ondarea murriztea, kontuan hartuta jarduera hori, berez, gizarte osoaren mesederako dela edo, gutxienez, xede horretarako egiten dela. Laburbilduz, Administrazioaren erantzukizunaren funtsa sinpleagoa da: Administrazioaren erantzukizuna objektiboa da.

Ikuspegi-aldaketa nabarmena da: kaltea eragin duen subjektuaren borondate-eremuari (asmoa, errua edo erantzukizuna) arreta ematetik, lesioaren plano objektiboa (emaitza) soilik kontuan hartzera igarotzen da; arretagunea kausatzailearen errua izatetik, partikularraren lesioa izatera igarotzen da.

Lesioa ez datza partikular jakin bati eragindako kaltean soilik. Kaltearen kontzeptua ekonomikoa da soil-soilik: ondasun edo interes juridiko bat desagertzea edota horrek balioa galtzea. Lesioaren kontzeptua, aldiz, araudiaren araberakoa da. Ukitutako partikularrak *jasan beharrik ez duen* kalteengatik, edo, beste modu batean esanda, kalte antijuridikoengatik eman behar dio Administrazioak kalte-ordaina partikular horri. Antijuridikotasuna, beraz, lesioaren kontzeptuaren elementu bat da. Horrek zera esan nahi du, Administrazioak ordenamendu juridikoarekin bat datozen kalte guztiak sor ditzakeela eta partikularrak jasan egin behar dituela (zehapenak, desjabetzeak, eraispen-aginduak, establezimenduak ixtea, konfiskazioak eta abar); baina Administrazioak ezin du ordenamendu juridikoarekin bat ez datorren kalterik sortu, eta, ondorioz, horien kalte-ordainak eman behar ditu (diagnostiko edo tratamendu sanitario oker baten ondoriozkoak, gaizki egindako edo gaizki seinaleztatutako obra publiko baten ondoriozkoak, etab.).

Administrazioaren ondare-erantzukizunaren funts objektiboak abantaila nabarmena dakarkie partikularrei, horiek ez baitute zertan frogatu Administrazioak erru edo zabarkeriarik izan duela edota enplegatu publikoren batek falta pertsonal bat egin duela; horren ordez, hauxe frogatu behar dute soilik: jasan beharrik ez zuten kalteren bat eragin dietela eta kalte hori administrazio-jardueraren baten ondoriozkoa dela.

Administrazioaren erantzukizun juridikoa ondarezkoa baino ez da; hau da, bere ondarearekin baino ez du erantzuten (hori, aldi berean, zergadunek gastu publikoei eusteko egiten duten ahalegin bateratutik dator). Administrazio publikoaren zerbitzura lan egiten duten pertsonak, aldiz, beste hainbat motatako erantzukizunen pean ere egon daitezke beren jarduera-esparruan eragindako kalteengatik: izan dezaketen ondare-erantzukizunaz gain (zibila edota partikularren harremanen arteko kontratuz kanpokoa deritzona), erantzukizun penalaren edota diziplina-erantzukizunaren pean gera daitezke. Erantzukizun zibileko forma horiek guztiek prozedura eta betekizun espezifikoak dituzte (SPAJLen 37.1. artikulua), eta «erantzukizun politiko» deritzonetik bereizi behar dira; Administrazioaren goi-mailako organoetako postuak betetzen dituzten pertsonak erantzukizun politiko horren eraginpean ere badaude, eta, horrenbestez, kontuak eman behar dizkiete herritarrak ordezkatzen dituzten eta Administrazioa kontrolatzekoak diren organoei (Gorte Nagusiak, Eusko Legebiltzarra, Lurralde Historikoko Batzar Nagusiak, Udalbatza), esate baterako egindako kudeaketa txar edo ez-eraginkorragatik.

Administrazio publikoek zuzenbide pribatuko harremanetan jarduten dutenean, zuzenean edo zuzenbide pribatuko entitate baten bidez, zuzenean erantzuten diete beren zerbitzura dauden langileek eragindako kalte-galerei, SPAJLen 32. artikuluan eta hurrengoetan (SPAJLen 35. artikulua) ezarritakoaren arabera. Hau da, Administrazioak partikularraren aurrean beti erantzungo du, printzipio berberei, prozedura berberari eta jurisdikzio berberari jarraituz, bere jardunaren araubide juridikoa, publikoa zein pribatua, zein den ere.

## 2. ADMINISTRAZIOAREN ONDARE-ERANTZUKIZUNAREN BETEKIZUNAK.

Administrazio publikoak partikularren bati eragindako kalteengatik bere ondarearekin erantzuteko, hiru baldintza bete behar dira: erantzukizunaren kausa, kaltea eta kausalitate-erlazioa. Betekizun horiek doktrina- eta jurisprudentzia-elaboraziokoak dira funtsean.

ISBN: 978-84-7777-732-8

## 2.1. Erantzukizunaren kausa

Tradizionalki, «zerbitzu publikoen funtzionamendua» aukeratu izan da erantzukizunaren kausa gisa. Komatxo arteko esamoldea ere agertzen da EKren 106.1. artikuluan eta SPAJLen 32.1. artikuluan, eta zerbitzu publikoak ematea administrazio-jardueraren funts gisa edo funtsezko gako gisa hartzen zen garaitik dator. Hala ere, adierazpen tradizional hori zentzu zabalean eta konstituzionalki bat etorrita interpretatu behar da, zeren eta Konstituzioaren 9.3. artikuluak modu absolutuan aldarrikatzen baitu botere publikoen erantzukizun-printzipioa, eremu funtzionala alde batera utzi gabe. Erantzukizunaren lehen baldintza hori hiru elementutan bana daiteke: administrazio-jarduera bat egotea, kaltearen antijuridikotasuna eta kaltea Administrazioari egoztea.

### 2.1.1. Administrazio-jarduera

«Zerbitzu publikoen funtzionamendua» esamoldea (EKren 106.1. artikulua eta SPAJLen 32.1. artikuluak) zabal ulertu behar da, ez hertsiki. Administrazio-jarduera mota guztiak (murriztailea edo polizia-jarduera; zerbitzu publikoaren jarduera —hertsiki, hartuta—, sustapen-jarduera eta abar) aproposak dira Administrazioaren erantzukizunpeko kalte bat eragiteko. Orobat, bai jarduera materialak (esaterako, herri-lan bat egitea, osasun-tratamendu bat ematea) edo jarduerarik ezak (esaterako, adingabe batzuk ez zaintzea ikastetxe bateko jolastokian), bai jarduera juridikoak (esaterako, erregelamenduak onartzea edo administrazio-egintzak gauzatzea, edota zuzenbide pribatuaren pean gauzatutako jarduera) Administrazioaren ondare-erantzukizuna eragin dezakete. Estatistikoki egia da zerbitzu publikoak direla, zentzu hertsian hartuta —hots, osasuna, garraioa, obra publikoak, hezkuntza, etab.—, Administrazioaren ondare-erantzukizuneko kasuen iturri nagusiak; baina ez dira bakarrak.

### 2.1.2. Kaltea antijuridikoa izatea

SPAJLen 32.1. artikuluak adierazten duenez, kaltea zerbitzu publiko baten funtzionamendu «normalaren edo anormalaren» ondorioa izango da. Formulazioa harrigarria izan daiteke: Funtzionamendu normalak nola eragin dezake kalterik? Administrazioak zer dela-eta erantzun behar du, behar bezala jokatu badu? SPAJLen 32.1. artikuluaren idazketak honako hau esan nahi du: Espainiako ordenamenduan, garrantzitsuena ez da aztertzea Administrazioaren funtzionamenduaren izaera egokia izan den ala ez (ikuspegi hori, hasiera batean, eduki daiteke, eta beste hainbat ordenamenduk badute; izan ere, partikularren artean oro har horixe aplikatzen da); garrantzitsuena da partikular bati beharrik gabeko kalteren bat eragin ote dioten aztertzea.

Beste hitz batzuekin esanda, garrantzitsuena da *kaltea*ren antijuridikotasuna, eta ez hura eragin duen *administrazio-jarduketa*ren juridikotasuna edo antijuridikotasuna (antijuridikotasun terminoak esan nahi du ekintza edota jokabide bat ez datorrela zuzenbidearekin bat). Funtzionamenduak «normala» dirudien kasuetan ere erantzuteko betebeharra du Administrazioak, baldin eta partikularrak ez badu edozelan ere eragin zaion kaltea pairatzeko betebeharrik. Honako hau dio SPAJLen 34.1. artikuluak: «Bakarrik jaso ahal izango da kalte-ordaina, partikularrari eragindako lesioak datozenean partikularrak legearen arabera eginbehar juridikoz jasan behar ez dituen kalteetatik». Lesionatuari nabarmen errazten zaio erreklamazioa oinarritzeko prozedura: ez du zertan frogatu Administrazioak modu desegokian jokatu duenik; horren ordez, jasan beharrik ez zuen kalteren bat eragin diotela frogatu behar du soilik; eta askoz errazagoa da hori.

Hasteko, Administrazioak behar bezala jokatzen badu, normalena da kalterik ez eragitea partikularrek jasan beharreko eginbehar juridikotik kanpo: adibidez, ebakuntza kirurgikoa

behar bezala egin bada baina lortu nahi zen eragina lortu ez bada, partikularrak ezin du erreklamatu ebakuntzak ez duela arrakastarik izan, baldin eta, zientziaren egoera dela eta, arrakasta hori bermatuta ez badago; ebakuntzak saihesten edo arintzen ez duen kaltea ez da ebakuntzaren ondorio, gaixoaren gaixotasunaren edo aurretiazko koadroaren ondorio baizik. Alabaina —eta hauxe da gakoa— administrazio-jarduerak, nolabait, Administrazioak abian jarritako jarduera arriskutsuak dira (adibidez, garraioko edota osasuneko zerbitzu publikoak, nahitaezko eskolatzeak haurrak ikastetxeetan kontzentratzera behartzen ditu), eta, beraz, jarduera horiek behar bezala funtzionatzen ari badira ere, ezin da baztertu ezusteko kasuetan kalteren bat gertatzea eta partikularrak kalte hori jasateko eginbehar juridikorik ez izatea. Administrazioaren ondare-erantzukizunaren erregulazioak ezartzen duenez, Administrazioa erantzulea da, funtzionamendu anormal bat dagoenean ez ezik, baita ezusteko kasuak gertatzeko arriskua dagoenean ere: hartara, partikularrek zerbitzu publikoak erabiltzean dituzten bermeak areagotzen dira. Ezusteko kasua zerbitzuaren funtzionamenduari atxikitako gertakari saihetsezina da: adibidez, hiri-garraioko zerbitzu publikoko gidari bati bihotzekoak jo dio eta horrek istripua eragiten du. Ezinbesteko kasuak —hots, zerbitzuaren funtzionamendutik kanpoko benetako kausa saihetsezinak— Administrazioaren erantzukizuna ezabatzen du (esate baterako, lurrikara bat edota tximista bat, ospitaleari, garraio publikoari edo ikastetxe bati eragiten diona).

Noiz dago kaltea jasateko betebehar juridikoa? Partikularrek kasu hauetan jasan behar dituzte administrazio-ahalen erabilera legitimoaren ondorioak: Administrazioak bere administrazio-ahalak ordenamenduaren arabera baliatzen dituenean, eta, adibidez, administrazio-zehapen bat ezartzen duenean; zerga bat likidatzen duenean; konfiskazio bat edo utzarazpen administratibo bat egiten duenean; ofizioz berreskuratzen duenean ondasun publiko edo ondare-ondasun propio bat, desjabetze bat izapidetzen eta betearazten duenean; debeku bat ezartzen duenean; legez kanpo eraikitakoa eraisten duenean; manifestazio bat desegiten duenean; erresistentzia jartzen duen susmagarri bat atxilotzen duenean, etab. Administrazioak legez duen ahal bat erabiltzeak ez du esan nahi beti zuzenbidearen arabera erabiltzen duenik, eta eragindako kaltea juridikotzat (edo ez antijuridikotzat) jo behar denik: horretarako gaikuntza ematen dioten baldintza guzti-guztiak bildu behar dira, bai eta kasuan kasuko ahalaren erabilera arautzen duten betekizun juridikoak ere (kasuaren arabera: legez kanpoko eraikuntza bat egotea edo erortzeko arriskua egotea, aurretiazko prozedura bat izapidetzea eta administrazio-ebazpen bat izatea, aldez aurretik errekerimendua egitea, indarra edo suzko armak proportzioan erabiltzea mehatxatutako pertsonak edo ondasunak defendatzeko, etab.).

Horrexegatik, hain zuzen, ordenamenduarekin bat ez datorren erregelamendu batek edota administrazio-egintza batek eragindako kalteak jasateko betebeharrik ere ez dago. Nolanahi ere, erregelamendu edo administrazio-egintza bat deuseztatze hutsak ez dakar berez kalte-ordaina jasotzeko eskubiderik (SPAJLen 32.1. artikulua). Beharrezkoa izango da emaitza kaltegarri bat eta kausalitate-erlazioa egiaztatzea xedapen orokorra edo deuseztatu beharreko egintza administrazio-bidean edo administrazioarekiko auzien bidean aplikatzearekin.

Era berean, ez dago kalte-ordainerako eskubiderik Konstituzio Auzitegiak lege bat edo lege-xedapen bat konstituzio-kontrakotzat jotze hutsagatik, edo Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak lege bat Europar Batasuneko zuzenbidearekin bateraezintzat jotze hutsagatik. Bi kasu horietan erantzulea ez da Administrazioa, legegilea baizik. Administrazioaren ondare-erantzukizunaren arau orokorrak aplikatzekoak izan arren, partikularraren bermea ahultzen duten arau espezifikoak daude. Horrela, lege baten konstituzio-kontrakotasunetik eratorritako kalte-ordaina erreklamatu ahal izateko, eskatzen da lesionatuak, edozein auzialditan, kaltea eragin zuen administrazio-jarduketaren aurkako errekurtsoa ezesteko epai ir-

ISBN: 978-84-7777-732-8

moa lortu izana, eta errekurtso horretan geroago deklaratutako konstituzio-kontrakotasuna alegatu izana (APAPELen 32.4. art.). Antzeko eskakizun batek mugatu egiten du barne-lege batek Europar Batasuneko Zuzenbidea urratzeagatik kalte-ordaina eskatzeko eskubidea (APAPELen 32.5. art.).

Enplegatu publiko jakin batzuek arrisku handiko jarduerak gauzatu ohi dituzte (suhiltzaileak, militarrak, babes zibileko agenteak, Segurtasun Indar eta Kidegoetako agenteak, etab.). Hala, lanbide horien eginkizunek dakarzkieten kalteak jasateko betebeharra dute enplegatu horiek. Eta Administrazioa ez da enplegatu horiek beren ohiko jardunean jasan behar dituzten kalteen eragilea. Nolanahi ere, enplegatu publiko horiek ez daude kalte horiei aurre egiteko babes juridikorik gabe, babes espezifikoa baitute; babes hori, ordea, ez dago Administrazioaren ondare-erantzukizunaren bitartez bideratuta, enplegatu horien berezko estatutu-araubideen edota lan-hitzarmenen bitartez baizik (pentsio edo aseguru bereziak eta bestelako neurri ekonomikoak jasotzen dituzte horrelakoek). Hala eta guztiz ere, kaltea ez bada enplegatu publikoek jasan behar duten arriskuaren «berezko» emaitza, baizik eta Administrazioaren jardueraren beraren edo jarduera-ezaren ondorio (esate baterako, material akastuna eman bazaie, eta material horrek ez baditu sutatik edo baletatik babesten), aukera izango dute Administrazioari erreklamatzeko jasandako kalte antijuridikoagatik, partikular baten baldintza berdinetan.

Gizarte-bizitzaren ondoriozko «karga orokorrak» ez dira antijuridikotzat hartzen. Karga orokor horiek administrazio-ahalak baliatzearen ondorioa dira. Era batera edo bestera herritarrei eragiten dieten erabakiak dira, besteak beste, trafikorako zabalik zegoen bide publiko bat oinezkoentzako bide deklaratzea, zirkulazioaren noranzkoa aldatzea, aparkaleku-plazak bide publikotik aldi baterako edo behin betiko kentzea, herriko jaiak edota kirol-ekitaldiak bide publikoan antolatzea, edota gas-, telefonia- edo ur-sareak sartzeko zangak irekitzea, obra publikoak egitea eta abar: mesede egiten diete batzuei, eta beste batzuei, beharbada, kalte. Zenbait partikularrek ondare-galera handi samarrak jasan ditzakete (adibidez, errepide baten ertzean kokatutako ostalaritza-establezimendu baten jabeak bere kokapen estrategikoa gal dezake errepide horren trazadura aldatu eta beste nonbaitetik igarotzen bada), baina inork ez du eskubiderik bide-trazadura jakin bat mantenarazteko, zirkulazioaren noranzko zehatz bat eta bide publikoko aparkaleku-plaza jakin batzuk gordearazteko, ezta ordenamenduan xedatutakoaren arabera ospatzen diren herriko jaiak edo kirol-probak ospatzea galarazteko ere. Bestela, ezinezkoa gertatuko litzateke gure hirietako eta bide publikoetako ordenazioa. Gizarte-bizitza horrelako milaka erabakik zehazten dute, eta erabaki horiek ez dira aldaezinak. Zalantzarik gabe, hoditeria hobetzeko edota telekomunikazio-sare bat sartzeko aldi batez obratan dauden kaleetan bizi direnek hainbat eragozpen jasan behar dituzte, hala nola zarata, zikinkeria, aparkaleku falta, etxebizitzara sartzeko trabak eta abar, baina kalte horiek sozialki onartuta daude, gizarte-bizitzaren karga orokorren kategoriapean, eta, epe luzera mesedegarriak direnez, ez dute eragiten Administrazioaren ondare-erantzukizunik. Hala ere, ñabardura bat gehituko da gero.

### 2.1.3. Kaltea egoztea

Emaitza kaltegarria administrazio bati egotzi ahal izateko, kalte hori eragin duen jarduera gauzatzen duenak administrazio-erakundean sartutako agintari bat, funtzionario bat edota enplegatu bat izan behar du, harremana edozein dela ere.

Batzuetan, administrazio-erakundetik kanpo Administrazioari laguntzen dioten edo administrazio-eginkizunak dituzten sozietateek eragindako kalteengatik ere erantzun behar du Administrazioak. Printzipioz, arau orokorra ez da hori. Administrazioaren kontratistek zuzenean

ordaindu behar dituzte obrak egin edo ustiatu bitartean kontratazio-organoari edo hirugarrenei proiektuaren akats eta gabezia teknikoengatik edo egin dituzten errakuntza material, ez-egite eta lege- edo erregelamendu-mailako arau-hausteengatik eragindako kalte eta galera guztiak. Dena den, badago erantzukizun horretarako muga bat. Kontratistari eska dakiokeen erantzukizunetik datorren kalte-ordaina, bestalde, sortutako kalte-galeren zenbatekoaren ehuneko 50era artekoa izango da, eta proiektua dela-eta itundutako prezioaren bost halakoa gehienez ere, eta, Administrazioak proiektua hartzen duenetik kontatuta, hamar urteko epean eskatu ahalko zaio. Hirugarrenei ordaindu beharreko gainerako kalte-ordaina Administrazioaren kontura izango da (Sektore Publikoko Kontratuen azaroaren 8ko 9/2017 Legearen 315.2. artikulua). Halere, kalte-galera horiek Administrazioaren agindu batek berehala eta zuzenean eragindakoak direnean edota Administrazioak obra-kontratuan edota fabrikazio-horniduran egindako proiektuaren akatsen ondoriozkoak direnean, Administrazioa izango da kalte horien erantzulea, gai honetan adierazitako arauen arabera, sektore publikoko kontratuei buruzko legeriak, hala badagokio, ezartzen dituen berezitasunei kalterik egin gabe (SPAJLen 32.9. artikulua).

Administrazioak zuzenean erantzuten du beti lesionatuaren aurrean, eta alderantziz: lesionatuak Administrazioari soilik erreklama diezaioke, baita kaltea eragin duen agintariak, funtzionarioak edota enplegatuak doloz edota zabarkeria larriz jokatu duen kasuetan ere. Geroago ikusiko dugunez, kalte-ordaina kitatu ondoren, eta orduan baino ez, doloz edota erru edo zabarkeria larriz jokatu duen agintariari, funtzionarioari edo enplegatuari ofizioz erreklamazioa egiteko aukera izango du Administrazioak eta hala egin beharko du (SPAJLen 36.2. artikulua).

Agintari, funtzionario edota enplegatu publikoak bere eginkizunetatik kanpo jokatzen badu, edo kaltea hark egindako delituren baten ondoriozkoa bada, ez da Administrazioaren ondare-erantzukizuna aplikatuko.

## 2.2. Kausalitate-erlazioa

Kausaren (kaltearen eragiletzat hartutako administrazio-jarduera) eta kaltearen artean kausalitate-erlazioren bat egon behar da. SPAJLen 32.1. artikuluak ezartzen duen bezala, kalteak zerbitzu publikoen funtzionamendu normalaren edo anormalaren «ondorio» izan behar du. Hala ere, kausalitate-erlazio horren izaera ez dago legean araututa edo zehaztuta, eta, beraz, hainbat teoria daude horri buruz.

Esaterako, kondizio-baliokidetasunaren teoriak adierazten duenez, azken emaitzan eragina duen *edozein* kausa kaltearen kausatzat hartu behar da, amaierako emaitzan garrantzi txikia zein handia izan. Teoria horrek kausa kopurua hedatzen du: adibidez, gutxi ikusten den edota hondatu samar dagoen trafiko-seinalea ere trafikoko istripu baten kausatzat hartzen da, nahiz eta istripuaren kausa, segur aski, beste bat izan: A gidariak alkohola edan izana, B gidariak abiadura handiegiz gidatu izana eta C telefono mugikorra erabiltzen ari zen gidariak arretarik gabe gidatu izana. Lehen teoria horren arabera, aurreko adibidean, lau kausa posible egongo lirateke, eta horietako bat administrazio-jarduera izango litzateke (gutxi ikusten den edota hondatu samar dagoen trafiko-seinalea), baztertu ezin den heinean faktore hori gabe istripua ez zela gertatuko gertatu zen moduan.

Bigarren teoria batek, kausalitate egokiaren teoriak, kaltearen kausatzat identifikatzen du antzeko baldintzetan benetan sortutako emaitzaren antzeko emaitza sortzeko egokiena den hori soil-soilik. Teoria horrek, bada, emaitza sortzeko berez egokiak ez diren egitateak baztertzen ditu kausatzat. Horrela, aurreko adibidera etorrita, gutxi ikusten den edo egoera txarrean

ISBN: 978-84-7777-732-8

dagoen seinale bat, estatistikoki onargarria edo egokia ote den begiratuta, ez litzateke kausa egokia izango gertatutako trafiko-istripua gertatu zen bezala gertatzeko, eta istripuaren kausak, gehienbat, partikular guztien edo batzuen ekintzan egongo lirateke.

Hirugarren teoria, aurrekoa baino sofistikatuagoa eta epaile eta auzitegiek gutxiago erabiltzen dutena, egozpen objektiboarena da. Kausalitate-erlazio bat ez litzateke nahikoa izango; horretaz gain, emaitza kaltegarria Administrazioari objektiboki egotzi ahal izatea beharrezkoa da. Teoria horrek bi betekizun ezartzen ditu:

— Batetik, beharrezkoa da Administrazioak sortutako arriskuren bat egotea, eta arrisku horrek zuzenbidean kontuan hartu ahal izateko behar bezain garrantzitsua izan behar du. Arriskuak orokorra (pertsona guztiei berdin eragiten diena), tipikoa (dagokion zerbitzu publikoari datxekiona), eta gizarteak onartzen ez duen zerbait izan behar du. Esaterako, hiri-garraioko zerbitzu publikoari dagokionez, zirkulazio-istripuren bat izateko arriskua, nolabait esanda, orokorra, tipikoa eta gizarteak onartu gabekoa da; bahiketa bat edo atentatu bat pairatzeko arriskua, aldiz, ez da Administrazioak hiri-garraioko zerbitzua ezartzean eragindako arrisku tipiko bat. Beraz, hiri-garraioko zerbitzu publikoko ibilgailu batek atentatu bat jasaten badu eta erabiltzaile batek kalteak nozitzen baditu, Administrazioa ez da erantzule izango (hargatik eragotzi gabe kasu horietarako laguntza-prestazioak edo prestazio ekonomikoak izatea).

  Lehen ikusi dugu kalte jakin batzuk, hasiera batean, sozialki onartutzat jotzen direla: herri-lanen ondoriozko zarata edo eragozpenak, kalean ustekabean estropezu egitea, herriko jaiak direla-eta trafikoa aldatzea, etab. Egozpen objektiboaren teoriak ñabardurak egiten dizkio aurreko planteamenduari, gizarte-bizitzaren ondorioz normalean onargarria den atalasetik gora sortutako eragozpenen gainean administrazioak duen ardura-eza dela-eta. Kaleetako obrek eragindako eragozpenak konpentsatuta geratzen dira kaleak konpondutakoan gutxi-asko jasotzen ditugun zuzeneko onurarekin: kanalizazio hobea, zoladura hobea, oinarrizko azpiegituretarako sarbidea izatea edo horiek hobetzea, eta abar («sakrifizioa/onura» irizpidea). Alabaina, gerta daiteke eragozpenek—adibidez, ohi baino luzeago jotzen ari direlako— sakrifizioaren eta espero diren abantailen (hots, antzeko egoeretan, herritarrek izan ditzaketen abantailen) arteko erlazioa gainditzea (sakrifizio bereziaren irizpidea). Zerbitzuaren edo azpiegituraren ezarpenak kalte indibidualizatu handiagoak eragiten badizkie partikular batzuei beste partikular batzuei egoera arruntetan baino (adibidez, zanga irekitzen bada eta denbora luzez itxi gabe uzten bada, eta horrek partikular bati negozioan sartzea eragozten edo zailtzen badio), sakrifizio berezi hori antijuridikotzat jo ahalko da.
— Bigarrenik, arrisku tipikoak emaitza kaltegarria izan behar du ezinbestean; esate baterako, aurreko adibidean, hiri-garraio publikoko ibilgailuak zirkulazio-istripu bat izatea.

Legeriak ez du horri buruzko inolako teoriarik jasotzen; beraz, jurisprudentziak, inguruabarren arabera, bataren edo bestearen alde egin dezake nolabaiteko askatasunez, eta horrek ondorio praktiko nabarmenak ditu. Izan ere, kasu batzuetan, administrazio-jarduera zehatza kaltearen kausa gisa sartu ahal izango da, eta beste batzuetan baztertu.

Batzuetan, partikularrari egindako kaltearen eragilea ez da Administrazioa, Administrazioaren babespean dagoen hirugarren bat baizik (preso batek beste preso bati; psikiatriko batean sartutako gaixo batek beste gaixo bati edota bisita egitera joan den edota zentrotik kanpo, inguruetan dagoen hirugarren bati). Horrelako kasuetan, babespean dituen pertsonen (presoak, gaixoak, eta abar) bermatzailetzat jotzen da Administrazioa, eta, beraz, Administrazioa da pertsona horiek eta pertsona horiei egindako kalteen erantzulea. Administrazioa da, berez, arrisku tipikoa eta orokorra ez ezik, gizarteak onartzen ez duena ere sortzen duena, horrelako

pertsonak ezaugarri berezietako zentroetan sartzen dituenez gero, horiei askatasuna kentzen baitie (zentro horietan, pertsonek mugimendu mugatuak dituzte, eta arriskutsuak izan daitezkeen beste pertsona batzuekin bizi behar dute). Aitzitik, jurisprudentziak administrazio-erantzukizuna bazter uzten du presoak espetxetik ihes egiten duenean, Administrazioaren babesetik kanpo geratzen denean, eta delituak egiten dituenean eta, ondorioz, hirugarrenei kalteak eragin.

Administrazio-jardueratik kanpoko ekintzek (ezinbesteko kasua edo biktimaren edota hirugarren baten errua) kausalitate-erlazioaren baldintza ezeztatzen dute edo ñabarduraren bat gehitzen die. Ezinbesteak, definizioz, kanpoan uzten du kausalitate-erlazioa. Kanpoko beste bi ekintzei dagokienez, hiru aukera logiko daude: garrantzi absolutua, garrantzi partziala eta garrantzirik eza; horrela, Administrazioaren erantzukizun erabatekoa bere horretan utz daiteke, edota bestela, kanpoan utzi edo arindu, erruak Administrazioaren eta biktimaren artean banatuz, edota Administrazioaren eta hirugarren baten artean. Partekatutako erruaren kasuan, ebaluatu beharko da zer zati dagokion kausa bakoitzari emaitza kaltegarri horretan. Herri-ospakizunetan partikularrek kalteak jasaten dituztenean (bigantxak, su artifizialak, etab.), ohiko da eztabaida piztea kalteon erantzulea nor den zehazteko orduan: hots, jaia antolatzen duen Administrazioa ote den erantzulea, edo ikusle gisa parte hartzen duen partikularra. Izan ere, kasuistika handia da, eta kausalitate-erlazioa hautemateko moduan dago gakoa.

1999az geroztik, administrazio publikoek ez dute kalterik zertan ordaindu «kaltea dakarren gertakari edo gorabehera bada, eta, nahiz une horretako zientziak zein teknikak eskainitako bide guztiak erabili, ezin izan bada aurretiaz ikusi edo saihestu» (AJAPELen antzinako 141.1. artikulua; gaur egun SPAJLen 34.1. artikulua). «Garapenaren arriskuen» salbuespen hori aplikatzen da, adibidez, odol-transfusioen bidez HIESa edo hepatitisa kutsatzeagatik eragindako kalteetan, oraindik gaixotasuna edo hura kutsatzeko modua ezagutzen ez zen garaian gertatu bazen. Administrazioa ondare-erantzukizunetik salbuesteak ez du bazter uzten, SPAJLen 34.1. artikuluak zehazten duenez, kasu horietan kaltetuentzako laguntza- edo ekonomia-prestazioak aurreikustea.

### 2.3. Kaltea

Lesionatuak alegatutako kalteak «benetan gertatutakoa izan behar du, diru aldetik ebaluagarria eta pertsona edo pertsona-talde bati mugatua» (SPAJLen 34.2. artikulua).

Kaltea benetakoa izateak esan nahi du kalte hipotetikoak, une horretakoak ez direnak, ez direla ordaintzekoak. Ebaluagarritasun ekonomikoak eskatzen du kalteak dirutan zehaztu ahal izatea; nolanahi ere, kalte immaterialak bazter utzi gabe —hala nola kalte morala edo min fisikoa—. Azkenik, hain zuzen ere izaera indibidualizatuak justifikatzen du kalte-ordaina emateko betebeharra: administrazio-jarduerak kaltea eragiten badie partikular bati edo gehiagori, ez da bidezkoa pertsona jakin horiek printzipioz guztien onerako ekintzaren ondorio kaltegarriak jasan beharra; ostera, kaltea orokorra denean eta herritar guztiei bereizketarik gabe eragiten dienean, guztiak egoera berberean daude administrazio-jardueraren abantailen eta desabantailen aurrean, inork ez du kalte indibidualizaturik jasaten, eta ez du kalte-ordainik jasotzeko eskubiderik.

Partikularrari kalte-ordaina jasotzeko eskubidea ematen dion kalteak haren «edozein ondasun eta eskubidetan» izan dezake eragina (SPAJLen 32.1. artikulua). Eragindako kalte osoa estali behar du kalte-ordainak: bai eragindako kalte materialak baita eskuratu gabeko irabaziak

ISBN: 978-84-7777-732-8

edota kobratu ezin izan diren diru-sarrerak ere (esate baterako, kaltearen ondorioz establezimendu bat itxita eduki behar izateagatik edota nork bere lanbidean ezin jarduteagatik). Merkatuan nagusi diren balioen arabera kalkulatzen da kalte-ordaina (SPAJLen 34.2. artikulua). Kalte-ordainaren zenbatekoa kalkulatzeko, kontuan hartuko da zein egunetan gertatu zen benetan lesioa; dena den, erantzukizun-prozedura noiz amaitzen den aintzat hartuta, kopuru hori eguneratu egingo da Estatuko Estatistika Institutuak ezarritako kontsumo-prezioen indizean oinarrituta, eta, hala finkatutako kalte-ordaina beranduago ordainduz gero, berandutzeagatik dagozkion interesak ere ordainduko dira, betiere, Aurrekontu Lege Orokorrak ezarritakoaren arabera (SPAJLen 34.3. artikulua).

Kalte-ordainak dirutan ordaindu beharrean gauzatan ordain daitezke, edota epeka, kaltea behar bezala berdintzeko egokiago dela ikusten bada eta interes publikoari komeni bazaio; betiere, interesduna bat badator (SPAJLen 34.4. artikulua).

## 3. KALTE-ORDAINA JASOTZEKO ESKUBIDEA BALIATZEA

Kalte-ordaina erreklamatzeko eskubidea urtebeteren buruan preskribatuko da, kalte-ordaina ekarri duen egitate edo egintza izan zenetik edo kaltearen ondorioak agertu zirenetik aurrera. Pertsonei kalte fisiko edo psikikoak eginez gero, sendatzen direnetik edo kalte horien ondorioak zehazten diren egunetik hasiko da zenbatzen epea. Beraz, kalte fisiko edo psikikoen kasuan, erreklamatzeko epea irekita geratuko da, eta ez da igaroko kalteak sendatu arte edota kaltearen balizko ondorioen irismena zehaztu arte.

Administrazio-bidean edo administrazioarekiko auzien bidean xedapen orokor bat edo administrazio-egintza bat deuseztatzearen ondorio bada kalte-ordaina, administrazio-ebazpena edo behin betiko epaia jakinarazi eta urtebetera preskribatuko da erreklamatzeko eskubidea. Kalte-ordaina Konstituzio Auzitegiak lege bat konstituzio-kontrakotzat jotzearen ondorio bada, edo Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak lege bat Batasuneko zuzenbidearekin bateraezintzat jotzearen ondorio, erreklamatzeko eskubidea urtebeteren buruan preskribatuko da, dagokion epaia Estatuko Aldizkari Ofizialean edo Europar Batasuneko Aldizkari Ofizialean argitaratzen denetik aurrera (APAPELen 67.1. artikulua).

Administrazioak eragindako kalteengatik kalte-ordaina jasotzeko eskubidea baliatuz gero, ondare-erantzukizuneko administrazio-prozedura bat izapidetu beharko da. Prozedura horiek izapidetzean eta ebaztean, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legean (aurrerantzean, APAPEL) ezarritako administrazio-prozedura erkidearen arau orokorrak aplikatzen dira. Arau orokor horiei prozedura-berezitasun batzuk gehitzen zaizkie lege beraren 65., 67., 81. eta 91. artikuluetan; 92. artikuluak, berriz, prozedura horiek ebazteko eskumena zehazten du.

Administrazio publikoen ondare-erantzukizuneko prozedurak ofizioz edo interesatuen eskariz hasten dira. Interesdunak erreklamatzeko duen eskubidea preskribatu ez bada, prozedura ofizioz has daiteke (APAPELen 65. artikulua). Hasteko erabakia jakinarazi behar zaie ustez lesionatu diren partikularrei, eta hamar eguneko epea eman, eskubidez egoki deritzeten alegazio, dokumentu eta informazio guztiak azal ditzaten eta eskubide hori aitortzeko behar diren froga guztiak proposa ditzaten. Hasitako prozedura instruitzen jarraituko da ustez lesionatuak diren partikularrak epean azaltzen ez badira ere.

Interesdunek ondare-erantzukizuneko prozedura hastea eskatu ahal izango dute soilik beren erreklamatzeko eskubidea artean preskribatu gabe badago. Edozein eskaeraren betekizun orokorrez gain, interesdunen eskaeran zehaztu beharko da zer kalte gertatu diren,

zer kausa-lotura dagoen haien eta zerbitzu publikoaren funtzionamenduaren artean, ondare-erantzukizunaren zer ebaluazio ekonomiko egiten den, ahal bada, eta zer unetan gertatu zen egiazki kaltea; horrekin batera adieraziko dira egoki iritzitako alegazio, dokumentu eta informazio guztiak, eta froga proposatuko da, erreklamatzaileak baliatu asmo dituen bitartekoak aipatuta (APAPELen 67. artikulua).

Prozedura izapidetzean, alegazio-, froga- eta entzunaldi-izapide arruntez gain, txostenak eta irizpenak ere eskatu behar dira. Ondare-erantzukizunari buruzko prozeduretan, nahitaezkoa da txostena eskatzea ordaindu daitekeen kaltea ustez eragin duen funtzionamendua izan duen zerbitzuari (APAPELen 81.1. art.). Bigarrenik, eskatzen den kalte-ordainaren zenbatekoa 50.000 euro edo gehiago denean, edo dagokion legeria autonomikoak ezartzen duena baino gehiago, eta halaber Estatu Kontseiluari buruzko Lege Organikoan hala xedatzen den kasuetan, nahitaezkoa izango da irizpena eskatzea Estatu Kontseiluari edo, hala badagokio, autonomia-erkidegoko organo aholku-emaileari. (APAPELen 81.2. artikulua). EAEren kasuan, Aholku Batzorde Juridikoa da organo aholku-emaile hori. Irizpenak erabaki behar du kausalitate-harremanik ote dagoen zerbitzu publikoaren funtzionamenduaren eta eragindako lesioaren artean, eta, hala badagokio, eragindako kaltea balioetsi eta kalte-ordainaren zenbatekoa eta modua zehaztu beharko ditu.

Ondare-erantzukizunari buruzko prozeduren kasuan, ebazpenak adierazi beharra dauka kausalitate-loturarik baden edo ez den zerbitzu publikoaren funtzionamenduaren eta eragindako kaltearen artean, eta, hala badagokio, balioespena egin behar du sortutako kalteaz, kalte-ordainaren zenbatekoaz eta ordaintzeko moduaz (APAPELen 91.2. artikulua).

Estatuko administrazio orokorraren esparruan, prozedura ebazteko eskumena dagokion ministroarena izango da, edo, kasu jakin batzuetan, Ministroen Kontseiluarena. Autonomia-erkidegoko eta tokiko administrazioaren esparruan, kasuan kasuko organoek ebatziko dituzte prozedurak. Zuzenbide publikoko entitateen kasuan, haien araubide juridikoa zehazten duten arauek zehaztu ahal izango dute zein organori dagokion ondare-erantzukizuneko prozedurak ebaztea (APAPELen 92. artikulua).

Ondare-erantzukizuneko prozedura ebazteko eta ebazpena jakinarazteko gehieneko epea sei hilabetekoa da (APAPELen 91.3. artikulua). Ondare-erantzukizuneko prozeduretan, administrazio-ebazpenak amaitu egiten du administrazio-bidea, edozein dela ere prozedura ekarri duen harreman mota, publikoa nahiz pribatua [APAPELen 114.1 e). artikulua]. Prozedura hasi eta sei hilabeteren buruan ebazpen espresurik eman eta jakinarazi ez bada, edo akordioa formalizatu ez bada, ebazpena partikularrari kalte-ordaina ematearen aurkakoa dela jo daiteke (APAPELen 91.3. artikulua). Bi kasu horietan, libre eta irekita geratzen da bide judiziala.

Administrazio publikoek partikularrei eragindako kalte-galerengatiko erreklamazioen ardura beti izango da Administrazioarekiko auzi-jurisdikzioarena, edozein izanik ere harreman juridikoa (zuzenbide publikoa edo pribatua) edota kalte-galera horiek gertatu diren esparrua (esparru soziosanitarioa edo administrazio-esparru orokorra). Halaber, administrazio publiko baten eta, aldi berean, partikular baten kontrako demanda aurkeztu nahi denean kaltearen eragiletzat jota, edota administrazio publiko baten eta, aldi berean, administrazio publiko horri asegurua kontratatu dion aseguru-etxearen kontrako demanda aurkeztu nahi denean kaltearen eragiletzat jota, administrazioarekiko auzi-jurisdikzioa da beti jurisdikzio eskuduna (Administrazioarekiko Auzi-jurisdikzioa arautzen duen uztailaren 13ko 29/1998 Legearen 2. e). artikulua). Laburbilduz, Administrazioa demandatua denean, administrazioarekiko auzien jurisdikzioarena da beti eskumena, eta jurisdikzio horretara eramaten ditu batera demandatutako pertsonak —esate baterako, kaltearen baterako eragilea den partikularra edota ase-

ISBN: 978-84-7777-732-8

guru-etxea—, nahiz eta horien jurisdikzio «naturala», berez, jurisdikzio zibila izan. Ezezko eran esanez, beste ezein jurisdikzio (soziala, zibila, eta abar) ezin da zuzenean arduratu Administrazioaren ondare-erantzukizunaz.

Egoera bakar batean zehaztu dezake Administrazioarekiko auzi-jurisdikzioa ez den beste jurisdikzioren batek Administrazioaren erantzukizuna: hain zuzen ere, agintari edo enplegatu publikoren baten aurka zuzendutako zigor-prozedura bat bada eta egindako delituaren ondoriozko erantzukizun zibila finkatzen bada eta Estatua jotzen bada erantzule zibil subsidiariotzat (delituaren arduradunak ez badu behar adina baliabide ekonomikorik, orduan bakarrik ordainduko du Estatuak).

Administrazio publikoetako langileen erantzukizun penala eskatzeak ez ditu etengo ondare-erantzukizuna aitortzeko prozedurak, salbu eta egitateak jurisdikzio-ordena penalean zehaztea beharrezkoa denean ondare-erantzukizuna finkatzeko (SPAJLen 37.2. artikulua). Hasiera batean, beraz, partikular lesionatuak bi bide baino ezin ditu erabili aldi berean: batetik, erantzukizuna Administrazioari erreklamatzea, eta bestetik, ustez delitu-portaera baten erantzulea den organoaren titularraren edo funtzionarioaren aurkako zigor-kereila ipintzea. Nolanahi ere, Administrazioak behin bakarrik ordaintzen dio kalte-ordaina partikularrari, horretarako bidea edozein izanik ere: zuzenean —ondare-erantzukizunaren arabera—, edo subsidiarioki —hots, Administrazioko enplegatuen zigor-portaera jakin batzuengatik dagokion erantzukizun zibil subsidiarioari jarraikiz—.

## 4. ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN ZERBITZURA DAUDEN AGINTARIEN ETA BESTELAKO LANGILEEN ERANTZUKIZUNA

Espainiako erregulazioa printzipio batetik abiatzen da: administrazio publikoen zerbitzura dauden agintariek eta langileek sortutako kalte-galerengatik Administrazioak erantzun behar du beti zuzenean, eta partikularrek zuzenean eskatuko diote kalte-ordaina dagokion administrazio publikoari (SPAJLen 36.1. artikulua). Partikularrarentzako bermea da arau hori: batetik, herritarrak ez du zertan identifikatu ustezko erantzulea den enplegatua, ezta hark modu desegokian jokatu duela frogatu ere; bestetik, Administrazioak kalte-ordainari erantzuteko behar adina baliabide ekonomiko izango dituen bermea du. Salbuespen bakarrak honako hauek dira: batetik, enplegatu publikoak bere eginkizunak betetzen ez dituenean eragindako kalteak (esate baterako, zirkulazio-istripuak, edota bizilagunekiko harremanen esparruan eragindako kalteak), kontuan hartuz kasu horretan emaitza Administrazioari egozteko aukerak huts egiten duela; eta bestetik, delituaren ondoriozko erantzukizun zibila; izan ere, soilik pertsona fisikoek erantzuten dute penalki, eta, nahiz eta gaur egun, kasu jakin batzuetan, pertsona juridiko-pribatu batzuek ere penalki erantzuten duten, inoiz ez pertsona juridiko-publikoek.

Geroago, dagokion administrazioak, lesionatuei kalte-ordaina eman ondoren, ofizioz eta administrazio-bidetik eskatuko die erantzukizuna bere agintari eta gainerako langileei, baldin eta dolo, erru edo zabarkeria astuna egon bada beren jardunean. Dagokion prozedura instruitu beharko du aldez aurretik (SPAJLen 36.2. artikulua). Hori ez da ahalmen bat, Administrazioaren betebehar bat baizik.

Administrazioak partikularraren aurrean modu objektiboan erantzuten duen arren (eragindako kalte antijuridikoagatik), Administrazioaren zerbitzura dauden agintariek eta langileek modu subjektibo eta kualifikatuan erantzuten dute: doloagatik edota erru larri edo zabarkeria larriagatik bakarrik. Hori kontuan hartuz, bi ondorio garrantzitsu atera ditzakegu:

— Batetik, erru edo zabarkeria arinek ez dakartenez Administrazioaren aurrean erantzun beharrik, agintariekiko eta enplegatu publikoekiko nolabaiteko begirune edo tolerantzia ezartzen da, ez daitezen hertsaturik edo uzkurturik sentitu beren eginkizunak betetzeko orduan beren egintzek eragin dezaketen erantzukizuna dela eta.
— Bestetik, Administrazioak partikularren aurrean duen ondare-erantzukizunaren funtsa eta agintariek eta bestelako langileek Administrazioaren aurrean duten ondare-erantzukizunarena desberdinak direnez (objektiboa kasu batean eta subjektiboa-kualifikatua bestean), agintariek eta bestelako langileek ez dute zertan Administrazioaren aurrean erantzun, betiere Administrazioak aurretiaz partikularrei kalte-ordaina eman badie, eta ez dute zertan neurri eta zenbateko berberarekin erantzun ere.

Administrazioen zerbitzura dauden agintariei eta bestelako langileei erantzukizun hori eskatzeko, honako irizpide hauek hartuko dira kontuan, besteak beste: zein kalte egin den, kaltea nahita ala nahi gabe egin den, administrazio publikoen zerbitzura dauden langileek lanbide-erantzukizunik baduten edo ez, eta langile horiek zer zerikusi duten emaitza kaltegarri horrekin (SPAJLen 36.2. artikulua).

Atzerabideko akzioa deitzen zaio Administrazioak agintariei eta bere zerbitzura dauden gainerako langileei zuzentzen dien erreklamazioari, kalte-ordain gisa partikularrei ordaindutako guztia edo haren zati bat berreskuratzeko egindakoari. Atzerabideko akzioa baliatzeko, prozedura espezifiko bat izapidetu behar da, zeina Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legean xedatutakoaren arabera bideratuko baita, eta, gutxienez ere APAPELen 36. artikuluaren 4. apartatuan jasotako izapideak izango baititu. Administrazioak prozedura bera instruitu dezake administrazioko agintari eta langileen aurka, baldin eta dolo, erru edo zabarkeria astuna dela-eta kalte-galerarik eragiten badute administrazioaren ondasun eta eskubideetan (AJAPELen 36.3. artikulua).

ivap
Gizartegintzan bidelagun

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y AUTOGOBIERNO