

**ETIKA PUBLIKORAKO BATZORDEA**

**GAIA: 5/2013**

**ERABAKIA, (...) ZUZENDARI (...) JAUNAK EGINDAKO KONTSULTAREN GAINEKOA. GAIA: GOI MAILAKO KARGUDUNEK ETA ANTZEKOEK OPARIAK JASOTZEAREN AURREAN IZAN BEHARREKO JOKABIDEA**

1.- 2013ko urriaren 15ean, (...) zuzendari (...) jaunak galdera hau egin zion Etika Publikorako Batzordeari (hemendik aurrera, EPB):

Egunon,

Buenos días:

Zalantza bat daukat eta argitzea gustatuko litzaidake, mesedez.

Tengo una duda y me gustaría aclararla, por favor.

Ni urtean behin joaten naiz enpresa baten Administrazio Kontseilura eta ohitura da korbata bat oparitzea Administrazio Kontseiluan parte hartzen dugunoi. Urte honetan eskaini didatenean ez dut onartu. Nire jokaera egokia izan da oparia ez onartzean?

Una vez al año suelo asistir al Consejo de Administración de una empresa y es costumbre regalar una corbata a cuantos asistimos al Consejo de Administración. Este año, cuando me la han ofrecido, no he aceptado. ¿Ha sido adecuado mi comportamiento de no aceptar la corbata?

Mila esker

Muchas gracias

2.- Eusko Jaurlaritzaren egoitzan 2014ko irailaren 19an egindako bileran, haxe da Etika Publikorako Batzordeak (hemendik aurrera, EPB) hartutako

## **ERABAKIA:**

### **I. AURREKARIAK**

1.- Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluak 2013ko maiatzaren 28an onartu zuen Etika eta Jokabide Kodea (aurrerantzean EJK) politikaren etika-zentzua berreskuratzeko asmoz sortu zen, bai eta herritarrek erakundeetan konfiantza berreskuratzeko neurri gisa ere.

Horretarako, aipatutako kodeak Eusko Jaurlaritzako goi-zuzendaritza eragilea osatzen duten kargu publikodunei eskatu beharreko jokabide, jarrera eta portaerak identifikatzen ditu, haien ekintzak, hala publikoak nola pribatuak, bat etor daitezten aurrez kode horretan finkatutako balio, printzipio eta jokabide-estandarrekin. Horren guztiaren azken helburua da osotasuna eta eredugarritasuna sustatzea, Jaurlaritzaren irudi instituzionala zainduz, haren eraginkortasuna sendotuz eta herritarrek erakundeengan duten konfiantzak inongo kalterik jasan ez dezan.

2.- EJK-k bost balio ditu ardatz: integritatea, bikaintasuna, politika eta kudeaketa bat etorraraztea, lidergoa eta berrikuntza. Gainera, funtsezko sei printzipio ditu: inpartzialtasuna eta objektibotasuna; kudeaketari lotutako erantzukizuna; gardentasuna eta gobernatze irekia; onestasuna eta desinteres subjektiboa; errespetua eta eredugarritasuna.

Balio eta printzipio horien esparruan, portaera-, jokaera- eta jokabide-katalogo zabal bat biltzen da Kodean, eta, hain zuzen ere, katalogo hori hartu behar du EPB-k erreferentzia-parametrotzat, Kodea borondatez onartu duten kargu publikodunek mahai gainean jartzen dituzten auziei eta zalantzei erantzuna emateko.

Azken alderdi horri dagokionez, Kodearen 16.3 atalak honako hau dio lehenengo puntuan: «Etika Publikorako Batzordea izango da oharpen, kontsulta eta iradokizunak jasotzeko eskumena izango duen organoa. Halaber, Kode honetan ezarritako aurreikuspenetan adierazitako egokitzapen-proposamenak gauzatzeko prozedura jasoko du».

### **II. ETIKA PUBLIKORAKO BATZORDEAK AZTERTU BEHARREKOA**

1.- Aurrekarien 1. puntuan adierazi dugun moduan, (...) zuzendari (...) jaunak jakin nahi du EPBk zer iritzi duen oparia ez onartzeko erabakiaz. Aipatutako oparia «enpresa batek» eskaini zion, ohitura baitu bere administrazio-kontseiluko kide guztiei urtero eskaintzea, kide anitzeko organo horren bileretan parte hartzeagatik.

2.- Interesdunak izandako jokabidea, hark berak adierazi duenez, oparia ez onartzea eta itzultzea izan da; hortaz, agerikoa da ez dagoela printzipioz EJKn jasotako arau etikoekiko talkarik, haien urraketa oro errotik mozten duen jokabide saiheskorra baita.

EPB honek, halere, azterketa zabal eta xehatuago bat egin behar du kontsultaren oinarrian dagoen auziaz. Erantzun zabala behar du, esparru orokor bat zehaztu behar da-eta, goimailako kargudunek eta antzekoek jakin dezaten nola jokatu behar duten galderaren xedeko egoeren antzekoen aurrean; izan ere, zuzendari jaunaren galderaren atzean kontu zaila dugu, ñabarduraz betea, eta gizartean garrantzi handia duena: Noiz onar dezake kargu publikodun batek opari bat eta noiz, aldiz, errefusatu behar du? Zer jarraibide eta muga zehatz jartzen ditu EJK-k arlo horretan eta nola interpretatu behar dira?

3.- Galderaren xedea gure ingurune sozialean oso errotuta dagoen jarraibide kultural batekin dago lotuta (arduradun publikoei abegi ona egitea, opariak emanez). Ohitura hori partikularrek zein enpresek jarraitzen dute, eta handiagoa izaten da urteko data jakin batzuetan, baina ez dago horietara mugatuta. Egokia da, horrenbestez, zuzendari jaunaren galdera baliatzea, aurkeztutako kasu zehaztetik harago, irizpide orokor batzuk emateko, Eusko Jaurlaritzako goimailako kargudunek eta antzekoek orientagarri izan ditzaten, zerbitzuak ematen dituzten herri-administrazioetik kanpoko pertsonen edo erakundeen opariak onartzeko edo ez onartzeko ataka etikoaren aurrean daudenean.

4.- Horixe da, antza denez, bestalde, interesdunak egindako galderaren zentzua; izan ere, jasotako oparia errefusatzeko eta itzultzea erabakiz gaia ebatzita utzi ondoren, EPB honetara jotzea erabaki du, aurkeztutako gai zehatzera, interesdunak berak zuzen eta behin betiko ebatzi duen horretara, mugatu ezin den erabaki bat har dezan, printzipioen arloko alderdi abstraktu eta orokorretik abiatuta egin ere.

### **III. KONTUAN HARTU BEHARREKOAK**

1.- 2013ko maiatzaren 28ko gobernu-kontseiluak onartu zuen EJK, eta Jaurlaritzaren Idazkaritzako eta Legebiltzarrarekiko Harremanetarako zuzendariaren erabakiaren bidez argitaratu zen Euskal Herriko Agintaritzaren 103. aldizkarian, urte horretako ekainaren 3an.

2.- Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokor eta instituzionaleko kargu publikodunei eta aldi baterako langileei aplikatu beharreko arau etikoak eta jokabidezkoak ezartzea du helburu nagusizat. Arau horiek –onartzeko erabakiaren azalpen-zatian berariaz adierazten den moduan– «jokabideari loturiko gutxieneko estandar gisa prestatu dira, eta sektoreko kodeen edo berariazko kodeen pean ezar daitezke». Eta azken erreferentzia hori EJKren ondorengo kodeentzat pentsatuta dagoen arren, esparru jakin batzuetarako gara baitaitezke, gutxieneko estandarraren ideia banako jokabideen esparrura ere eramanez daitezke.

3.- Arau etikoak eta jokabidezkoen xedea da kargu publikodunen zuzentasun etikoa eta jarduera eraginkorra sustatzea, haien irudia zaintzeko, erakundeen kalitatea hobetzeko eta herritarrek agintari eta erakundeetan duten konfiantza sendotzeko. Azken hori bereziki

garrantzitsua da aztergai dugun kasuan, arduradun batek opari bat onartzeak oihartzun handia izan baitezake gizartean, eta, egoera jakin batzuetan, erakundeen irudi publikoa zein herritarrek arduradun publikoengan duten konfiantza kaltetu baititzake.

4.- Balioen esparruan, integritatearen arloan sartzen da kargu publikodun batek partikularren edo enpresen opariak jasotzea. EJK-k hauxe hartu du integritatetzat (4.1.1 atala): kargu publikodunek eta parekatutakoek honako hauei atxikimendu sistematiko eta iraunkorra izatea da: onestasan-, inpartzialtasun-, objektibotasun-, gardentasun-printzipioei, esparru juridikoaren errespetuari.

5.- EJK-k adierazitako printzipioen esparruari dagokionez, ematen du argi dagoela opariak jasotzearekin zerikusia duten jokabideek zuzeneko lotura dutela printzipio hauekin: inpartzialtasuna eta objektibotasuna (5.2.1 atala), zintzotasuna eta desinteres subjektiboa (5.2.4 atala) eta eredugarritasuna. Argi dagoen bezala zeharkako lotura dutela beste printzipio batzuekin ere: gardentasuna eta gobernu irekia, adibidez.

6.- EJK-k zehaztu egiten du inpartzialtasun- eta objektibotasun-printzipioa, honela zehaztu ere: kargu publikodunek eta parekatuek, "erabakiak hartzeko prozesuan eta, bereziki, beren eskumenak erabiliz egiten dituztenetan, beti jokatuko dute inpartzialtasun- eta objektibotasun-printzipioen arabera. Bereziki, kontratazio-prozeduretan, diru-laguntzak ebatztea, arauen aplikazioan eta finantza-baliabideen edo bestelako erabilpenean". Kotsultaren gaian duen eragina, zeharkakoa edo *ex post* da, batez ere, goi-mailako kargudunei eta antzekoei opariak jasotzea mugatzen dieten arauen zentzua hauxe baita: saihestea edo prebenitzea etorkizunean balizko interes-gatazkarik gerta dadin, edota beren jarduna beti zuzendu behar duten inpartzialtasuna eta objektibotasuna urratu dadin. Baina arauak *ex ante* proiektio bat ere izan dezake, baldin eta opariak ematen dituen enpresak, alde aurretik, harreman juridikoak edo ekonomikoak izan baditu kargu publikodunak eginkizunak betetzen dituen antolaketa-unitatearekin.

7.- Zintzotasun edo onestasan eta desinteres subjektiboko printzipioak, berriz, EJK-k adierazi duen moduan, lotura estua du egindako galderaren gaiarekin. Printzipio hori aplikatzeak esan nahi du, batetik, kargu publikodunek eta antzekoek beren eginkizunak zuzen betetzea eragotz, ilundu edo traba dezakeen interes publiko edo pribatu oro aitortu behar dutela, eta, bestetik, "beharrezko urratsak egin behar dituztela edozein interes-gatazka konpontzeko, organo eskudunei horrelako edozein gorabehera jakinaraziz, garrantzi txikieneko izanda ere".

8.- Aztergai dugun gaiaren alderdirik argiena da interes-gatazka potentzial bat dagoela edo, gutxienez ere, horrelakorik gerta litekeelako susmoa. Enpresaren batek kargu publikodun bati opari bat emanez gero, zuzenean edo zeharka bila dezake, espresuki edo tazituki, bere aldeko tratu mesedegarri bat edo etorkizuneko kontsiderazio berezi bat. EJK-k interes-gatazkari dagokionez adierazitako arauen arabera, goi-mailako kargudunen jarduerak eremu

gatazkatsuren bati eraginez gero, "garrantzi txikienekoa izanda ere", jakinarazi egin behar zaio EPB honi, irizpena eman dezan.

9.- Era horretako jokabideek lotura argia dute, halaber, eredugarritasun-printzipioarekin; izan ere, printzipio horren xedea da kargu publikodunek edozein ekintza saihestea, ekintza horrek EAEko administrazioko erakundeen ospea, duintasuna edo irudia, apur bat bada ere, kaltetzen badu. Egin-eginean ere, herritarrek erakunde-sisteman duten konfiantza gutxitu egin daiteke baldin eta opariak badira -edo badirudite- kargu publikodunak, kargua hartu aurretik edo gero, izandako kontratu-harremanen edo dirulaguntza-harremanen kausa edo ondorio, zuzen zein zeharkako; izan ere, zalantza sor dezakete opariak, ez ote diren izango kargudunen edozein jarduketaren alde aurreko konpentsazio edo ordain halako bat.

10.- Portaerei eta jokabideei beraiei dagokienez, erabaki honen gaia zuzenean sartuta dago «kargu publikodun eta antzekoen zintzotasunari, desinteres subjektiboari eta interes-gatazkak saihesteari» buruzkoen artean. Eta, EJK-k berak, 11 atalean, bereizi egiten baditu ere, alde batetik, interes-gatazkekin lotutako jokabideak, eta, bestetik, oparien arloan koka daitezkeenak, ageriko lotura dago bi jokabide mota horien artean, zalantzarik gabe. Horrenbestez, komeni da hori kontuan hartzea, ahalik eta zehaztasun handienarekin mugatzeko zer opari-mota onar daitekeen, eta zer jokabide ez datorren bat EJK-k zehaztutako jokabide-estandarrekin.

11.- Aztergai dugunari dagokionez, EJKren 11.4 atalak jasotako arauak erantzun zuzena eman nahi dio agertutako arazoari:

«Kargu publikodun eta parekatuek ez dute onartuko pertsona edo erakunde publiko edo pribatuen inolako ematerik edo oparirik, ohiko ohiturei edo kortesiari lotuta ez badaude, betetzen duten karguagatik jaso zuzen gero, geroago bere erabaki publikoetan interferentziak oro saihesteko, eta, horrenbestez, erakundearen inpartzialtasun- eta integritate-irudia zaintzeko. Opari edo emate guztiak lehenbailehen itzuliko zaizkie haiek egin dituzten erakundeei edo pertsonari. Itzultze hori, dena delakoagatik, ezinezkoa bada, erakunde publikoetako gizarte-zerbitzuei edo gobernuz kanpoko erakundeei emango zaizkie gauza horiek, geroago premia duten pertsona eta kolektiboaren artean bana ditzaten. Opariok ezin badira banatu aurreko atalean adierazi bezala, Euskal Autonomia Erkidegoaren Ondareari gehituko zaizkio, eta, horrenbestez, legez bidezko den erabilera emango zaie».

12.- Luzera eta egitura konplexua gorabehera, jarraibide nahiko argi batzuk ezartzen ditu transkribatutako adierazpenak:

- Oro har, goi-mailako kargudunek debekatuta dute «edozein pertsonak edo erakunde publiko edo pribatuk» karguagatik eskaintako «inolako ematerik edo oparirik» onartzea. Atal beraren ondorengo pasarte batean argi eta garbi adierazten duen

moduan, «Opari edo emate guztiak lehenbailehen itzuliko zaizkie haiek egin dituzten erakundeei edo pertsoneri».

- Haatik, arau horrek badu salbuespen bat: opariak zilegi dira «ohiko ohituren edo kortesiaren» esparruan ematen badira. Formula hori anbigua da, oso, eta bere irismena eta edukia zehazten saiatuko gara erabaki honetan zehar.
- Arauaren eta haren salbuespenaren xedea da interferentziak saihestea, EJKren mendeko goi-mailako kargudunek hartu behar dituzten erabaki publikoak nahastu ez daitezen, erakundeak izan beharreko inpartzialtasun- eta zuzentasun-irudia zaintzearen, baina herritarrek gutxietsi gabe, era berean, baldin eta kortesiaz jokatu nahi badute, ohiko edo gizarteko ohituraren finkatutako jarraibideen arabera.
- Araua, beraz, estu-estu lotzen zaio oparia onartzeak sor litzakeen interes-gatazkei (kargu publikodunek erne eta bizkor jokatu behar dute, hortaz), eta zerikusia ere badu Kodearen 11.4 atalean jasotako beste aurreikuspen batekin, goi-mailako kargudunaren senide eta lagunentzako opariei buruzkoarekin, hain zuzen. Azken kasu horretan, jarrera aktiboa eskatzen zaie kargu publikodunei, «beharrezkoak diren zentzuzko neurri guztiak hartzeko hurbileko senideek inola ere oparirik edo mozkinik jaso ez dezaten edozein pertsonarengandik edo erakundetatik, baldin eta jasotze horrek hirugarrenen aldeko faborezko tratua dagoelako susmo txikiena ere pitz badezake eta, horrenbestez, kalte egin badiezaioke herritarrek beren erakundeez duten inpartzialtasun- eta konfiantza-irudiari». EJKren beste enuntziatu batean badago ere, «hirugarrenen aldeko faborezko tratua dagoelako susmo txikiena ere pitz dezaketen erakundeen opariak errefusatzeko» eskaera hori, zalantzarik gabe, oso ongi heda daiteke, jokabide gisa, kargu publikodunari eskainitako oparietara, bi arauak oinarritzko xede bera baitute, erakundearen inpartzialtasun-irudia zikin dadin eta herritarren agintarienganako konfiantza kalte dadin saihestea, alegia.
- Gainerakoan, «ohiko ohituren eta kortesiaren» salbuespenean sartzen ez diren opariak itzultzeari buruzko hainbat arau baino ez ditu jasotzen transkribatutako zatiak, baita horiek itzultzerik ez dagoenean eman beharreko xedeari buruzkoak ere.

13.- EJKren 11.4 atalean jasotako arauaren irismena eta edukia zehaztearen eta kasu honetan nola aplikatu definitzearen –baita Eusko Jaurlaritzako goi-mailako kargudunek edo antzekoen etorkizunean izan ditzaketen antzeko beste kasuetan ere–, egoki da aztertzea goi-mailako kargudunentzako oparien gaia nola landu duten azken urteotan Espainiako Estatuaren maila ezberdinetan onartu diren lege zein kode etiko edo jardunbide egokien kode batzuetan; izan ere, zalantzarik ez dugu horien artean egiaztatutako antzekotasunak baliagarriak izan daitezkeela EPB honek zorrotasun handiagoz egin dezan EJKren aginduen inguruan garatu behar duen lan exegetikoa.

14.- Denbora oinarri hartuta, honako erreferentzia hau hartu behar dugu kontuan lehendabizi: *Estatuko Administrazio Orokorreko goi-mailako kargudunen Gobernu Onaren Kodea*, 2005ekoa, martxoaren 3ko APU/516/2005 Aginduaren bidez onetsita (BOE, 56 zenbakia, 2005eko martxoaren 7koa). Kode horretan, goi-mailako kargudunen opariei buruzko gaia honela dago aurreikusita Jokabide Printzipioen barruan:

«Ez da abantaila-egoera dakarren inolako oparirik, mesederik edo zerbitzurik onartuko, gizartean ohituraz eta kortesiaz ohi direnez aparte, (...) horiek beren eginkizunak baldintza badezakete».

«Izaera instituzionaleko esanahi handiagoko sariak badira, berriz, Estatuko ondareari gehituko zaizkio, Herri Administrazioen Ondareari buruzko azaroaren 3ko 33/2003 Legean aurreikusitako moduan, erregelamenduz xedatzen denaren arabera».

Aurreikuspen horrek, ikus dezakegunez, antz handia du EJKn dagoenarekin, hala opariak onartzea oro har debekatzeagatik, nola aurreikusitako modulazio edo salbuespenagatik, opari horiek «ohiko, gizarteko eta kortesiako ohituren» barruan sar daitezkeen kasuei dagokienez. Era berean, debekua lotuta dago, orobat, modu lausoagoan bada ere, opariak onartzeak goi-mailako kargudunaren eginkizunak «baldintzatzeko» aukerarekin.

Nahiz eta Kodeak aurreikusi txosten bat egitea urtero bere aplikazioari buruz, egia esateko, ez da txostenik onartu indarrean egon den bederatzi urteetan, eta ez dago jasota haren enuntziatuak prozesu ofizial eta normalizatu baten barruan interpretatu eta aplikatu direnik.

15.- Antzeko adierazpenak jasotzen ditu *Langile Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren* 54.6 artikulua (apirilaren 12ko 7/2007 Legea). Hala, «Jokabide Kodea» deitutakoaren esparruan (III. tituluaren IV. kapitulua), hauxe xedatzen du:

«Ez da abantaila-egoera dakarren inolako oparirik, mesederik edo zerbitzurik onartuko, gizartean ohituraz eta kortesiaz ohi direnez aparte, betiere Zigor Kodean ezarritakoaren kalterik gabe».

Antz handia du aurreko puntuan aipatutako kodearen idazkerarekin. Eta integritateari buruzko inongo esparru edo marko instituzionalik ezean, kasu horretan ere ez dakigu nola interpretatu diren ez arauaren irismena eta edukia, ez haren salbuespenaren zentzua.

16.- Tokiko eremuan, Udalerrien eta Probintzien Espainiako Federazioak *Tokiko Gobernu Onaren Kodea* onartu zuen 2011n, eta honela dio:

"Tokiko hautetsiek, baita tokiko gobernu-batzarraren kide ez hautatuek ere, ez dute erakundeen edo pertsonen oparirik onartuko, baldin eta horiek kortesia hutsaren ohiturak eta usadioak gainditzen badituzte".

Oinarri bera du arau etikoak, beste behin ere: opariak jasotzeko debeku orokorra, «kortesia hutsaren ohiturak eta usadioak gainditu ezean» horrelakoak onartu ahal izango direla zehaztuta. Uneotan ez dago ezer esaterik aipatutako salbuespena interpretatzeko moduz, kode horrek ere ez duelako integritate instituzionaleko sistemarik (jarraitzeko, kontrolatzeko eta ebaluatzeko batzordeekin), eta, ondorioz, ez du aplikazioaren ondoriozko interpretazio-biderik ematen, non eta tokiko erakunde jakinen batek garatu ez duen (guk ez dugu horren berri).

17.- Eusko Jaurlaritzak berak, aurreko legegintzaldian eman zuen argitara 23/2011 Ebazpena, maiatzaren 11koa, Jaurlaritzaren Idazkaritzako Legebiltzarrarekiko Harremanetarako zuzendariarena (EHAA, 102 zenbakia, maiatzaren 31koa): *Euskal Autonomia Erkidegoaren zerbitzura dauden gobernu-kideen, goi-mailako kargudunen, aldi baterako langileen eta gainerako zuzendaritza-kargudunen Etikaren eta Gobernu Onaren Kodea onartzeko Jaurlaritzaren Kontseiluak hartutako erabakia argitara dadila* xedatzen du aipatutako ebazpenak. Testu horren zortzigarren atalean berariaz araututa dago oparien gaia, «Austeritatea eta zintzotasuna» enuntziatu orokorraren pean. Honela dio:

«3.- Ez dute onartuko abantaila-egoeraren batean eskainitako zerbitzurik, oparirik edo mesederik, baldin eta kortesiazko ohiko erabilera sozialetik haratago badoa zenbatekoagatik edo kausagatik edo beren lanaren neutraltasuna edo objektibotasuna kaltetu badezake. Esanahi instituzionaleko edo balio handiko opariak, hala badagokio, Euskal Autonomia Erkidegoko ondarrera gehituko dira, Euskadiko Ondareari buruzko azaroaren 17ko 5/2006 Legeari jarraiki».

Aurreko kodeek araua zein salbuespena –aurretik ezagututako «ohiko, gizarteko eta kortesiako ohitura» horiek– zehaztean ezarritako ildoari jarraitzen zion araudi horrek, baina elementu berri bat gehitzen zuen. Kode horren arabera bi arrazoi zehatz daude opari jakin batek ohiko, «gizarteko eta kortesiako ohiturei» dagokien muga gaindi dezan: goi-mailako kargudunaren «neutraltasuna edo objektibotasuna kaltetzeko» aukeraz gain, «haren zenbatekoa». Baina oraingo kasuan ere ez dugu araua interpretatu den moduari buruzko informazio osagarririk, kode hori jarraitzeko eta ebaluatzeko sortu zen Etika eta Gobernu Onerako Batzordeak ez baitu, antza denez, bilerarik egin esleitu zitzaion zeregina garatzeko.

18.- 10/2013 Legeak, abenduaren 9koak, *gardentasunari, informazio publikoaren eskuragarritasunari eta gobernu onari* buruzkoak (2013ko abenduaren 10eko BOE), 26. artikuluan, Gobernu Onaren Printzipioen barruan, hauxe dio herri-administrazioetako goi-mailako kargudunei eta antzeko langileei dagokienez:

«Ez dute berentzat oparirik onartuko, baldin eta opariok ohiko erabilera edo erabilera soziala edo kortesiazkoa gainditzen badute, eta ez dute onartuko abantaila-egoeraren batean eskainitako zerbitzurik edo mesederik, baldin eta horrek baldintzatu egin baditzake beren eginkizunak betetzeko orduan. Garrantzi instituzional handiagoa



duten oparien kasuan, dagokion administrazio publikoaren ondareari gehituko zaizkio».

Arau-enuntziatua aurreko puntuetan aztertutako en oso antzekoa da –berdina ez bada–: oinarrizko arau bat –oparirik ez onartzea «baldintzatu egin baditzake beren eginkizunak betetzeko orduan»– eta salbuespen bat ditu. Arrazoi jakin batzuetara mugatzen da azken hori: «ohiko, gizarteko edo kortesiako ohiturak».

Kasu honetan ere ez da aurreikusten Gobernu Ona osatzen duten printzipio orokorrak eta jokabideak jarraitzeko eta kontrolatzeko sistemarik; hala, aurreikuspen orokor bat baino ez dago ezarrita 26. artikulua 3 atalean (EPOEn jasotakoaren antzekoa): «Artikulu honetan ezarritako printzipioei jarraituz interpretatu eta aplikatuko da titulu honetan araututako zehapen-araubidea».

19.- Euskal Autonomia Erkidegoaren esparruan, aspaldiko arau batek araubide bereziki zorrotza ezarri zuen goi-mailako kargudunek edo antzekoen opariak onartzeari dagokionez. Euskal Autonomia Erkidegoaren Jaurlearitzaren Legeari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen (hemendik aurrera, JL) 36. artikulua haxe xedatu zuen horri buruz:

«Jaurlearitzakideek eta Arduralaritzako garen-karguek ezingo dute bere kargua dela eta eurei, bere emazteei edo bigarren mailarainoko ahaideei egindako erregaliarik hartu».

Araua, agerikoa denez, guztiz murriztailea da gai honetan. Debeku hertsia ezartzen du, ohiko ohiturekin, kortesiarekin edo bestelako egoera pertsonal edo sozialarekin lotutako salbuespenik edo modulaziorik gabe. Goi-mailako kargudunek, besterik gabe, «ezingo dute bere kargua dela eta eurei... egindako erregaliarik hartu». Hori da, oraindik, EAEn indarrean dagoen araua; hortaz, gaur egun –azken 33 urteetan bezalaxe– guztiz debekatuta dute opari instituzionalik onartzea Eusko Jaurlearitzako goi-mailako kargudunek. Ondorioz, lege-aurreikuspen honek EJKren 11.4 atalean jasotako araua, araubide lasaiagokoa, ordezkatzeko du; gatazkarik badago, izan ere, ezin jarraitze etikok ezin du baimenik eman indarrean dagoen legezko agindu bat zuzenean urratzeko. Beste horrenbeste esan daiteke –uneotan esan beharrik ez badago ere– Eusko Jaurlearitzak aurreko legegintzaldian onartutako Etikaren eta Gobernu Onaren Kodearen 8.3 atalak xedatutakoari dagokionez.

20.- Nolanahi ere, nabarmendu behar dugu maila bereko ondorengo arau batek, 1/2014 Legeak, ekainaren 26koak, Kargu Publikodunen Jokabide-kodea eta haien interes-gatazkek arautzen dituenak (hemendik aurrera, JKAL), apur bat malgutu duela JLren arau hertsia, 6.4 artikuluan xedatzen baitu –«Banakako jokabidearen printzipio»en esparruan– kargu publikodun eta antzekoek ez dutela «beretzat oparirik onartuko ohiko, gizarteko edo kortesiazko usadioez aparte, eta ez dutela abantailazko mesederik edo zerbitzurik ere onartuko». Lege hori, zeinaren xedapen indargabetzaileak indargabetuta uzten dituen bere «aurka egiten duten maila bereko edo beheagoko arau guztiak», datorren azaroaren 1ean

jarriko da indarrean (Azken Xedapenetako Bigarrena). Horrez geroztik, hortaz, JLk 1981ean ezarri zuen arauaren zorrozatasuna arinduko du eta, lege eta kode etiko berriagoek xedatutakoarekin bat etorriz, ontzat emango ditu «ohiko, gizarteko edo kortesiazko usadioak» gainditzen ez dituzten opariak.

21.- Azken urteotan Espainiako Estatuko maila ezberdinetan onartutako jokabide-kodeetako batzuek aztergai dugun gaia nola jorratzen duten ikusteko egindako errepaso azkar horretatik hainbat ondorio baliagarri atera ditzakegu EPB honek aztertu beharreko gaia ebazteko. Hona hemen:

- Arduradun politikoei, goi-mailako kargudunei edo langile publikoei egindako opariak debekatuta daude hasieran. Hori da arau orokorra.
- Baina oinarrizko debeku horri salbuespen bat jartzen diote berehala: «ohiko, gizarteko edo kortesiako usadio»en barruko opariak zilegi dituzte. Klausula hori, ikusi dugun moduan, aztertutako arau juridiko eta kode ia guztietan oso antzeko hitzekin ageri dena, errepikatzen dela ikusita, oso ohitura zabaldua dela ondorioztatu behar dugu. Paradoxikoa bada ere, ordea, ohitura hori «ohiko usadioak» esakunearekin adierazteak eragiten du kodeek salbuespena nolabait arau bihurtzea, opari mota jakin baten «ohikotasunak» bihurtzen baititu zilegi, beste edozer kontsiderazio alde batera utzita.
- Kasu askotan, baino ez guztietan, oparien debekua lotuta dago karguaren berezko eginkizunekin eta, zehazki, jardunaren inpartzialtasuna eta objektibotasuna ez kaltetzeko beharrenekin. Nolanahi ere, eskaera hori zehaztu edo ez, agerikoa da arauan bertan inplizitu dagoela eta zentzua ematen diola.
- Kode horietako bakar batek ere ez du jarraitzeko eta kontrolatzeko mekanismorik eraginkortasunez garatu «ohiko, gizarteko edo kortesiako ohiturak» aipatzen dituen salbuespenaren irismena eta edukia zehaztasun handiagoz interpretatzeko eta definitzeko baliagarriak izan dakizkigukeen jarraibideak emanda. Lan exegetiko hori egin beharra dago aztergai dugun kasuan, bestalde, opariak balio ekonomiko oso ezberdinak izan baititzakete –ez dira gauza bera opari txiki bat eta luxuzko opari bat– eta oso bestelako egoera eta baldintzetan eman baitaitezke; izan ere, parekagarriak ere ez dira kargu publikodunaren ardura-arloak kontratu- edo diru-harremanen bat izan zuen, duen edo ziur aski izango duen enpresa batek emandako opariak eta kargudun hartzaileari esleitutako ardura publikoen esparrutik kanpo jarduten duen enpresa batek emandakoak.

22.- Indarreko esparrua eta berau interpretatzeko baliagarriak izan litezkeen konparatutako erreferentziak aztertu ondoren, EPB honek aztertu beharreko gaia aztertzeari ekingo diogu berriro. II atalaren 2. puntuan azaldu dugun moduan, erabaki honen jatorrizko gaia zuzen

ebatzita dago, interesdunak errefusatu eta itzuli baitu eskaini zioten oparia. Haren jokabidea zehatz-mehatz betetzen du JLren 36. artikuluan xedatutakoa; izan ere, horren debeku zorrotza, oraindik indarrean, gailendu behar zaio, 19. puntuan argudiatutakoaren arabera, EJKren 11.4 atalean aurreikusitako araubide lasaiago eta irekiagoari.

23.- Etorkizun oso hurbil batean, halere, berriro aztertu beharko dugu hori. Izan ere, JKAL indarrean jartzean JLren 36. artikuluan indargabetuta geldituko da, eta lehenaren 6.4 artikulua baimendu egiten ditu «ohiko, gizarteko eta kortesiako usadioak» gainditzen ez dituzten opariak. Horrenbestez, komeni da dotrina eguneratu bat zirriborratzen joatea, arau-esparru berrira egokituta.

24.- Lehenik eta behin, adierazi beharra dago kargu publikodun orok eskubidea duela oparirik ez onartzeko, baldin eta uste badu, horri buruz EJK-k –edo JKALek hala dagokionean, zeina, puntu honetan, ikusi dugun moduan, oso antzekoa den– xedatzen duena xedatzen duela, horrela jokatu behar duela. Kodeak –11.4 atala legearen aurkakoa ez dela egiaztatuta– jokabide-estandar minimo batzuk baino ezartzen ez dituzenez, horri atxikitako kargudun publikoei ezerk ere ez die eragozten jarrera konprometituagoak hartzea, horren aginduetan jasotakoa baino sinesmen etiko pertsonal handinahi eta zorrotzago baten adierazpen modura. Horrenbestez, interesdunak oparia JKAL indarrean jarri ondoren errefusatuta ere, ez dago inola ere irizterik gaitzespen etiko txikienik ere merezi duenik.

25.- Beste kontu bat da kortesia hutsagatik –edo ohiko usadioen barruan errefusatutako oparia eskaini diotenak ez gutxiesteagatik– hori onartzeko aukera pentsatzea. Eta horretan, hain zuzen, ñabardura garrantzitsu batzuk egin behar dizkiogu gogoetari, ezbairik gabe, aurkeztutako gaiari buruzko judizio etiko bat finkatzeko orduan; baina ñabardura horiei erantzuteko daturik ez dago kontsultarekin batera aurkeztutako argibideetan.

26.- Kontsulta egin duenak, izan ere, ez du argitu gai honetan zer enpresa motak esku hartzen duen: Enpresa pribatua, publikoa edo mistoa al da? Ez du zehazten, halaber, zer kargurekin parte hartu zuen bileran, baina administrazio-kontseiluko kide gisa egin zuela pentsatzekoa da. Hala eta guztiz ere, hirugarren galdera bat ere badugu: Kargu publikoduna izateak eragin zuen aipatutako kontseiluko kide izendatzea? Kontsulta egin duenak ez ditu horiek guztiak zehaztu oparia *a limine* errefusatzeak garrantzirik gabeko bihurtzen baititu. Nolanahi ere, egin berri ditugun galdera horiek garrantzi handia izan dezakete norbaitek opari bat eskaintzen dionean kargu publikodun bati sortzen zaion dilema etikoari aurre egiteko orduan. Izan ere, aurretik adierazi dugun moduan, eskaintza oso baldintza eta egoera ezberdinetan egin daiteke, eta guztiak ez dira parekagarriak balorazio etikoaren ikuspegitik.

Hala, printzipioz, ezerk ere ez du eragozten goi-mailako kargudunak kontsultan aipatutako oparia onartzea; gorbata bat denez, izan ere, –eta kontsulta egin duenak idatzian zehaztu du «ohitura» dela «parte-hartzaileei gorbata bana oparitzea»–, ohiko ohituren barruan egongo litzateke, eta EJK-k zein JKALek horiek aipatzen dituzte goi-mailako kargudunek «pertsonek

edo erakunde publiko edo pribatuen» opariak onartu ahal izateko gaitzespen etikorik jaso gabe.

27.- Kasuan sar litezkeen bestelako aldagai batzuen abstrakzioa eginez –esaterako, gorbataren balioa edo luxuzko gaitzat hartzea, gama altuko marka komertzial batekoa bada–, printzipioz guztiz arrazoizkoa da, gure inguruko «ohiko edo gizarteko usadioen» arabera, sozietate-zuzendaritzako kide anitzeko organo bateko (halakoa da enpresa publiko edo misto bateko administrazio-kontseilua) kideei urtero gorbata bana oparitzea. Gauza bera esan genezake enpresa pribatua izango balitz, betiere goi-mailako kargudunak ezaugarri horietako organo batean parte hartu ahal badu ezintasunak eta interes-gatazkak arautzen dituen araudiari jarraiki. Eta alderdi horretan sakondu behar dugu orain.

28.- Baina epaitzeko parametroak erabat aldatzen dira oparia egiten duen enpresa pribatuak zuzeneko edo zeharkako harremanen bat badu edo izan badezake berau hartu beharreko kargu publikodunari esleitutako eginkizunekin; izan ere, EJK-k 11.4 atalean «inolako ematerik edo oparirik» ez onartzeko debekua ezartzean bilatzen duen helburua da «geroago bere erabaki publikoetan interferentziak oro saihestea eta, horrenbestez, erakundearen inpartzialtasun- eta integritate-irudia zaintzea».

29.- Premisa horiek oinarri hartuta, jokabide-jarraibide orokor batzuk ezarriko ditugu jarraian goi-mailako kargudunak enpresa pribatuaren aldetik opari bat jasotzen duen kasurako. Erabaki honen 4 eta 10 zenbakien artean adierazitako balioen, printzipioen, portaeren eta jokabideen interpretazio sistematiko eta bateratuaren emaitza dira jarraibide horiek; baina, esango dugun moduan, kasuak kasu modulatu beharko dira horiek aplikazioaren inguruko testuinguruaren eta egoeren arabera.

Honako jarraibide hauek dira:

- Ez dago inolako eragozpenik kargu publikodun baten titularrak enpresa pribatuen opariak edo emateak jasotzeko, betiere kontsiderazio pertsonalagatik bakarrik ematen badizkiote –dela adiskidetasunagatik, dela aurretik izandako harreman profesionalengatik, dela akzioduna izateagatik edo antzeko beste edozein arrazoigatik– eta, ondorioz, ez dute inolako loturarik izan behar kargu publikoduna izatearekin. Nolanahi ere, guztiz argi gelditu behar da ez dagoela inolako harremanik, ezta horren susmorik ere, enpresa emailearen eta kargu publikodunak halakotzat gauzatzen dituen eginkizunen artean.
- EJKren irakurketa zorrotz bat eginez gero, era guztietako opariak errefusatu beharko lirateke, horien xedea eta munta edozein dela ere, kargu publikodunari esleitutako eginkizunekin zuzeneko edo zeharkako harremanik izan duten, duten edo izan dezaketen enpresenak direnean. Horrelakoak ez dira onartu behar opari batek eragina izan bailezake –itxurazkoa baino ez bada ere– erakundeak eduki beharreko

inpartzialtasun- eta integritate-irudian. Errefus hori ez dago zehazki jasota 11.4 atalaren lehen enuntziatuan, baina argi eta garbi adierazita dago goi-mailako kargudunaren «hurbileko senideak» hartzaile dituzten opariei buruzko atalean, horiek debekatuta baitaude «hirugarrenen alde faborezko tratua dagoelako susmo txikiena ere piztu badezakete». Arau horrek balio badu hurbileko senideentzat, are zentzu handiagoa du kargu publikodunari berari dagokionez.

- Egia ere bada EJKren 11.4 atalaz interpreta litekeela opari horiek onar daitezkeela «ohiko edo kortesiako ohituren» barruan sartzen badira. Baina, kodearen balioen, printzipioen eta jokabideen edo portaeren argitan aztertuta, baita debekuak bilatzen duen xedearen argitan –«geroago bere erabaki publikoetan interferentziak oro saihestea eta, horrenbestez, erakundearen inpartzialtasun- eta integritate-irudia zaintzea»– onarpen horrek interpretazio murriztailea behar du, erakundearen irudi ona eta herritarrek horretan jartzen duten konfiantza salbatzea baita asmoa, edozelan ere. Eta irudi eta konfiantza horiek kaltetuta gerta litezke onartzen bada kargu publikodun baten ardura-arloarekin harreman juridiko edo ekonomikoak izan dituzten, dituzten edo izango dituzten enpresek urtero, edo egun jakin batzuetan, opariak egin ditzaten; izan ere, horrelakoek, ohiko eta kortesiako usadioen kategorian sartu arren, susmoak pitz ditzakete administrazio publikoaren jardun zuzenaren inguruan.
- Erabaki honetan zehar adierazi dugun moduan, gure gizartean errotutako ohitura da enpresek, egun jakin batzuetan edo ekitaldi jakin batzuk egitean, kargu publikoduneri ondasunak, zerbitzuak edo bestelako abantailak ematea edo oparitzea. Enpresa baten opariak beti errefusatzeko araua, zalantzarik gabe, neurritz kanpokoia izan daiteke. Horrenbestez, salbuespena zehaztu ere egin beharko litzateke oso kasu berezitan, adibidez oparia indibiduala beharrean orokorra denean; hau da, objektu estandarizatu bat –*ad hoc* pentsatuta ez dagoena eta goi-mailako kargudunarentzat bakarrik ez dena–, ohiko edo kortesiako usadioetara egokitzen dena.
- EJKn jasotako balioen, printzipioen eta jokabide eta portaeren interpretazio koherente bat eginda, batzorde honen ustez, enpresako opariei dagokionez betiere, kargu publikodunak zuhurtziaz azertu behar du horiek onartzeak bere eginkizunak orain edo etorkizunean betetzeko orduan izan beharreko objektibotasuna eta inpartzialtasuna baldintza ditzakeen edo, bestela, eragina, txikia bada ere, izan dezakeen, herritarrek erakundeei buruz duten inpartzialtasun eta objektibotasun-irudian. Bi galdera horiei edo bietako bati baiezkotzea emanaz gero, kargu publikodunak oparia edo ematea ez onartzea izango litzateke egokiena edo, bestela, aipatutako oparia erakundeei ematea EJKn bertan aurreikusitako prozedurak betez.

- Ondorioz, kargu publikodun batek, bere «zentzu onaren edo pertzepzio»aren zein zuhurtasun-arauen arabera, balora dezake opari hori onartzeak zer neurritan baldin ditzakeen bere erabakiak edo, besterik gabe, herritarren begietara erakundearen inpartzialtasuna eta irudia zalantzan jartzen dituela irudi dezakeen. Kargu publikodunari berari dagokio erabakiaren ardura, baita erantzun okerra ematearen ondorioak ere.
- Kargu publikodunak zalantza sendoak baditu interes-gatazka sor lezakeen edo, bestela, erakundearen inpartzialtasun-irudia zalantzan jar lezakeen opari baten aurrean erantzuteko modurik onena zein den, bi prozedura mota ematen ditu kodeak berak. Berehala EPBri kontsulta egitea eta haren erabakiaren zain gelditzea lehena. Eta bigarrena, opariak onargarriak ez direnean eta, kortesia-arrazoiengatik edo bestelakoengatik, eman zituen enpresari itzuli ezin zaizkionean edo itzuli behar ez zaizkionean EJKn aurreikusitako berariazko prozedura.

30.- Erakunde batzuetan kargu publikodunek onar ditzaketan opariak horien muntaren arabera daude mugatuta. Europako Batzordeak, esaterako, 150 €-tik gorako opariak jasotzea debekutzen die komisarioei. Ez da gomendagarria gure iritziz muga kuantitatiborik jartzea jaso beharreko opariei, horrek, aztergai dugunaren antzeko kasuetan gutxienez, ez bailuke ia ezer konponduko. Baldin eta enpresak harreman juridikoak edo kontraktualak izan bazituen, baditu edo izan baditzake kargu publikodunak eginkizunak betetzen dituen arlo edo sailarekin, opari ez onartzea da zuhurrena, haren munta edozein dela ere, nahiz eta, esan dugun bezala, arau horrek salbuespen berezi batzuk izan ditzakeen, kargu publikodunak zuhurtasunez eta zentzu onez aztertu beharrekoak. Eta horrelako harremanik ez badago, eta ez bada aurreikusten egotea, oparia onar liteke, betiere «ohiko edo kortesiako usadio»etara egokitzen bada, horrelakoetan nekez izaten baitira balio neurrigabeko opariak.

Kasu horietan guztietan kargu publikodunaren neurritasuna, eskarmentua eta irizpide ona aski izan beharko lirateke zalantza oro argitzeko, eta ezin baditu zalantzak bere kasa argitu, kontsulta egin diezaioke EPBri berari, horren gaineko irizpidea eman dezan.

Erakundearen inpartzialtasuna, zuzentasuna edo irudia zalantzan jartzen ez den edo jarri ezin den kasuetan baino ez luke zentzurik izango oparien balioaren gehieneko muga bat jartzeak. Gai hori, kontsulta gehiago egonez gero, etorkizun gutxi gorabehera hurbilean aztertu beharko luke batzordeak agian.

Hori guztia aintzat hartuta, hauxe da EPBk hartutako

## ERABAKIA

**Lehenengoa.-** Interesdunaren jokabideak, hots, «enpresa batek» eskainitako oparia ez onartzeak, zehatz-mehatz betetzen du oraindik indarrean dagoen JLren 36. artikuluan xedatutakoa, eta ez du inola ere urratzen EJKren 11.4 atalean ezarritakoa.

**Bigarrena.-** Azaroaren 1ean indarrean hasiko den JKALen 6.4 artikuluan xedatutakoaren esparruan, ez da EJKren aurkakoa goi-mailako kargudunek, halakotzat enpresen administrazio-kontseiluetako kide direnek, enpresa publiko edo misto horien opariak jasotzea, betiere oparia «ohiko eta kortesiako usadio»en esparruan sartzen bada. Arau bera dago kargu publikodunaren ardura-esparruarekin zuzeneko harremanik ez duten enpresa pribatuen opariei dagokienez. Nolanahi ere, interesdunak kontu handiz, neurritasuna eta egokitasuna aintzatu hartuta, aztertu behar du oparia onartzeak nola eta zer neurritan izan dezakeen aurkako eragin bat bere eginkizunetan, lan egiten duen erakundearen inpartzialtasunaren eta zuzentasunaren irudian zein herritarrek erakundeetan jarritako konfiantzan, eta horrelako eraginek duten guztiak errefusatu behar ditu, zalantzarik gabe.

**Hirugarrena.-** Aitzitik, oparia etorri bada interesduna atxikita dagoen sailak edo administrazio-unitateak kontratu-, ekonomia- edo diru-laguntza harremanik izan duen, duen edo etorkizunean izan dezakeen enpresa pribatu batetik, haren jokabideak erabaki honen 28. eta 29. puntuetan ezarritako jarraibideak bete behar ditu. Hona hemen horiek laburbilduta:

- Kargu publikodunak eginkizunak betetzen dituen arloak edo sailak kontratu-harremanik izan duen, duen edo izan dezakeen edota diru-laguntzak jasotzen dituen enpresa baten opariak errefusatu behar ditu, bere eginkizunetan inpartzialtasuna eta zuzentasuna babestearren eta, era berean, zerbitzuak ematen dituen erakundearen irudiak inolako kalterik har ez dezan.
- Jasotako oparia oso balio txikikoa bada edota, argi eta garbi, kortesia hutsaren esparrukoa bada, aurreko arauaren salbuespena egin liteke, baldin eta kortesiako opariak orokorrak badira –hau da, kargu publikodun interesdunari bakarrik zuzenduta ez badaude– eta oso agerian ez badago debekuaren xedea urratzen duela.
- Horrelako kasuetan, arrazoizkoa da kargu publikodunak zuhurtziaz jokatzeari, zentzu onari eta eskarmentuari jarraituz, eta bere buruari galdetzea era horretako opariak

bere inpartzialtasunari eta zuzentasunari benetan eragin diezaieketen edo, bestela, gizarteak erakundearen irudia higatzen duten elementutzat har ditzakeen. Kargu publikodunak ez du oparia onartu behar horrelako egoeraren bat gertatuz gero.

- Goi-mailako kargudunak zalantzak baditu opari horiek interes-gatazka, egiatzkoa edo potentziala, sor diezaieketen, bai eta horren gaineko edozer dilema moral duenean ere, EPB honetara jo behar du dagokion erabakia har dezan.
- Etika eta Jokabide Kodeak zehatz mehatz aurreikusten du zer egin behar den itzultzen ez diren edo itzuli ezin diren opariekin; hortaz, ez dago inolako ondoriorik horrelakoak egoera horietan jaso dituen kargu publikodunarentzat.



**Josu Iñaki Erkoreka Gervasio**  
**Etika Publikorako Batzordeko Presidentea**

**Vitoria-Gasteizen, 2014ko irailaren 19an**