



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

KLIMA-ALDAKETAREN LEGEAREN AURREPROIEKTUARI BURUZKO TXOSTENA

LEA/AVC 352-ARAU- 2019 ESPEDIENTEA

Aurkibidea:

I. TXOSTENAREN XEDEA ETA LEA/AVC-REN ESKUMENA.....	1
II. INGURUMENA BABESTEKO ESKUBIDEA.....	2
III. KLIMA-ALDAKETARI BURUZKO EUSKAL AUTONOMIA-ERKIDEGOKO LEGEAREN AURREPROIEKTUA.....	4
IV. ESKUMENEI BURUZKO GOGOETAK.....	5
1. INGURUMEN-ARLOKO KONTRATAZIO PUBLIKOA.....	5
V. ONDORIOAK.....	8

Osoko bilkura:

Alba Urresola Clavero, presidentea
Rafael Iturriaga Nieva jauna, bokala
Enara Venturini Álvarez, bokala eta idazkaria

Lehiaren Euskal Kontseiluak (aurrerantzean, LEK), adierazi bezala osatuta, 2019ko uztailaren 24an eginiko bileran, txosten hau onetsi du Klima-aldaketaren Euskal Autonomia Erkidegoko Legearen Aurreproiektuari buruzko LEA/AVC 352-Arau-2019 espedientean.

I. TXOSTENAREN XEDEA ETA LEA/AVC-REN ESKUMENA

1. 2019ko ekainaren 26an sartu da LEA/AVC honen erregistroan Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitza Sailak egindako txosten-eskabidea, Klima-aldaketari buruzko Euskal Autonomia Erkidegoko Legearen Aurreproiektuari buruzkoa. Eskabide hori helarazi zaio LEA/AVC honi Eusko Jaurlaritzak espedienteak elektronikoki izapidetzeko duen tramitagune izeneko baliabidea erabiliz.

2. Legeak erakunde honi lehia sustatzeko ematen dizkion eskumenak erabiliz egin dugu txosten hau. Hala, euskal merkatuetan egiazko lehia sustatu nahi da ekintza ez-zehatzaileen bidez. Zehazki, araugintzaren arloan duen aholkularitzarako



eskumena LEAren Legearen 3.5 artikuluan arautzen da. Honako hau xedatzen du artikulua: «(...) *Era berean, Lehiaren Euskal Agintaritzak lehiari eragiten dioten araugintzako egitasmoei buruzko irizpena emango du, baina ez da loteslea izango*».

Txostenean, Lege-aurreproiektua merkatuetako benetako lehiaren eta erregulazio ekonomiko eraginkorraren ikuspegitik aztertu da.

II. INGURUMENA BABESTEKO ESKUBIDEA

3. Ingurumena babestea oinarrizko eskubide bat da Europar Batasunarentzako eta garapen jasangarria aurrera eramateko Batasuneko politiken eta ekintzen definizioaren eta gauzatzearen barruan sartzen da¹.

4. Europar Batasunak ingurumenaren arloan duen politikak honako helburu hauek lortu nahi ditu:

- Ingurumena zaintzea, babestea eta haren kalitatea hobetzea.
- Pertsonen osasuna babestea.
- Natur baliabideak zuhurtziaz eta zentzuz erabiltzea.
- Ingurumenaren arloko munduko edo eskualdekako arazoei aurre egiteko nazioarteko neurriak sustatzea, bereziki klima-aldaketaren aurka borrokatzekoak.

5. Europako Batzordeak, «**Hazkunde zentzuzko, jasangarri eta integratzaile baterako EUROPA 2020 Estrategia**»² jakinarazpenaren bidez, hazkunde zentzuzko, jasangarri eta integratzaile baten aldeko estrategia ezarri du EBn. Europa 2020 Estrategiak EBri honelako hazkundera izatea ahalbidetu behar dio:

- Adimenduna, ezagutzak eta berrikuntzak garatuz.
- Jasangarria, bitartekoak modu eraginkorragoan kudeatuko dituen ekonomia berdeago eta lehiakorrago batean oinarritua.
- Integratzailea, enplegua eta gizarte- eta lurralde-koheretza indartzera bideratua.

6. Espainian, **Natura Ondareari eta Biodibertsitateari buruzko abenduaren 13ko 42/2007 Legeak**³ natura-ondarea eta biodibertsitatea kontserbatzeko, modu jasangarrian erabiltzeko, hobetzeko eta leheneratzeko oinarrizko araubide juridikoa

¹ Ikus Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutuneko 37. artikulua. EBAO, C83/399, 2010eko martxoaren 30ekoa.

² [Comunicación \[COM\(2010\) 2020 final\] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador](#)

³ <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/42/com>



finkatzen du, EKren 45.2 artikuluan zehaztutako kontserbatzeko betebeharraren eta pertsonen garapenerako ingurumen egokia izateko eskubidearen barruan.

7. Euskal Herriko Autonomia Estatutuari buruzko abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoaren⁴ 11.1 artikulua Euskal Autonomia Erkidegoaren esku uzten du ingurumenari eta ekologiari buruzko legeak garatzeko eta oinarriko legeria betearazteko eskumena.

8. Euskadin, airearen kalitateari eta emisio atmosferikoei buruzko legedia honako hauetan jasota dago:**3/1998 Legea, otsailaren 27koa, Euskadiko ingurumena babesteko lege orokorra** (II. titulua, IV. kapitulua); **278/2011 Dekretua, abenduaren 27koa, atmosfera kutsa dezaketen jardueretarako instalazioak arautzen dituenak. Agindua, 2012ko uztailaren 11koa, Ingurumen, Lurralde Plangintza, Nekazaritza eta Arrantzako sailburuarena, jarraibide teknikoak zehazten dituen abenduaren 27ko 278/2011 Dekretua garatzeko eta 1/2013 Dekretua, urtarrilaren 8koa, konposatu organiko hegazkorrak igortzen dituzten instalazioei buruzkoa**⁵.

9. 2015eko ekainean onartu zen, Jaurlaritzaren Kontseiluan, **Klima-aldaketaren aurkako 2050erako Euskal Estrategia, KLIMA 2050**⁶. Zeharkako tresna da, beste ekonomia-eredu bat, karbono gutxi erabiltzen duena eta ondorio klimatikoetara egokitzen dena, lortzeko ibilbidean aurrera egiteko.

10. Azkenean, 2016ko maiatzean, Eusko Jaurlaritzak bat egin zuen **Klima-aldaketari buruzko Parisko Hitzarmenarekin**⁷, bai eta garapen jasangarriko helburuekin lotuta nazioarteko komunitateak hartutako konpromiso guztiekin ere; halaxe ibilbide-orri moduko bat ezarri zuen, klimarekin zerikusia duten neurrietarako, emisioak arindu edo murrizteko, eta egokitzeko, klima-aldaketarekiko erresiliente izateko gaitasuna garatuz.

⁴ 3/1979 Lege Organikoa, abenduaren 18koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuari buruzkoa. (BOE, 306. zk., 1979ko abenduaren 22koa).

⁵ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-20036-consolidado.pdf>

⁶ https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/6564/Klima_2050_eu.pdf?1434962817

⁷ [https://eu.wikipedia.org/wiki/Parisko_Hitzarmena_\(2015\)](https://eu.wikipedia.org/wiki/Parisko_Hitzarmena_(2015))



III. KLIMA-ALDAKETARI BURUZKO EUSKAL AUTONOMIA- ERKIDEGOKO LEGEAREN AURREPROIEKTUA

11. Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitzako sailburuak Agindua eman du Klima-aldaketari buruzko EAeko Legearen Aurreproiektua egiteko prozedura has dadin.

12. Aurreproiektuak arautu egiten ditu klima-aldaketa arintzeko eta hartara egokitzeko neurriak, karbono gutxi erabiltzen duen ekonomia lortzeko bidean aurrera eginez, garapen jasangarriaren bidez; ondore horietarako, helburu hauek ditu:

1. Berotegi-efektuko gasen emisioak murrizteko helburuak ezartzea, klima-aldaketa arintzeko neurriak hartzea eta karbono dioxidoen hustulekuen edukiera handitzea.
2. Efizientzia energetikoaren helburuak ezartzea, eta energia berriztagarriak pixkanaka ezartzea, energia-eredu jasangarria lortzea sustatzeko.
3. Igorpenak gutxitzeko helburuak ezartzea, bai eta estrategia sektorialak eta haiei dagozkien ekintza-planak egokitzeko neurriak ere.
4. Euskadin klima-aldaketara egokitzeko eginkizunean aurrera egitea, arriskua kudeatuta eta erresilientzia hobetuta, bai eta egokitzapena sektore- eta lurralde-plangintzan txertatuta ere.
5. Gobernantza-esparru bat definitzea, eragileekin hitzartutako ekintzan efikazia bermatzeko.
6. Arau-esparrua definitzea, klima-aldaketaren aurkako borroka txertatzeko eraginpeko politika publiko garrantzitsuetan eta gizarte osoaren jardueretan.
7. Klima-aldaketari, bere egoerei eta inpaktuei buruz kalitatezko informazioa emango duten mekanismoak eta tresnak ezartzea.

13. Aurreproiektuak euskal administrazio publiko, eragile eta herritar guztien ekina indartu nahi du, klimaren gobernantza-esparrua eta epe luzerako jarduketa-esparrua ezarriz, karbonoan neutroa eta klima-aldaketarekiko erresilientea izango den lurraldea bihurtzeko.

14. Lege-aurreproiektuak zioen azalpena eta 6 kapitulu ditu: I. kapitulua: Xedapen Orokorrak; II. kapitulua: Klimaren Gobernantza; III. kapitulua: Klima-aldaketako Plangintza; IV. Kapitulua: Klima-aldaketa Sektore eta Lurralde Politiketan Integratzea; V: kapitulua: Berotegi-gasen Emisioak Gutxitzeko eta Klima-aldaketara Egokitzeko Tresnak; VI. kapitulua: Klima-aldaketaren Arloko Diziplina. Hamar xedapen gehigarri, xedapen iragankor bat eta bi azken xedapen ditu.



IV. ESKUMENEI BURUZKO GOGOETAK

1. INGURUMEN-ARLOKO KONTRATAZIO PUBLIKOAK

15. Lege-aurreproiektuaren 20. artikuluan, «Euskal administrazio publikoen ekintza eredu-emailea» izenekoan, hauxe xedatzen da:

«b) Erosketa eta kontratazioa:

Eusko Jaurlaritzaren Kontratazio Publikorako Programak lehentasuna emango die klima-aldaketaren arloan esanguratsuenak diren kontratazio motei, eta arlo horri loturiko irizpideak lizitazioetan txertatuko direla bermatzeko behar diren tresnak proposatuko ditu, baita 2025erako inpaktua ezagutu ahal izateko behar diren neurketa-metodologiak ere».

16. Sektore Publikoko Kontratuei buruzko azaroaren 8ko 9/2017 Legeak (2014ko otsailaren 26ko Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014/23/EB eta 2014/24/EB Zuzentarauen transposizioa egiten duenak Espainiako ordenamendu juridikora)⁸ zioen azalpenean adierazten duenez, batetik, kontratazio publikoan gardentasun handiagoa lortu nahi du, eta bestetik, kalitate-prezio erlazio hobea.

Azken helburu hori lortzeko, kontratazio-organoei, lehenengoz, **betebeharra** ezartzen zaie adjudikazio-irizpideen diseinuaren bidez kalitate handiko **obrak, hornidurak eta zerbitzuak** eskuratu ahal izateko, zehazki, alderdi kualitatiboak txertatuta, hala nola kontratuaren xedearekin zerikusia duten alderdiak, **ingurumen-arlokoak**, sozialak eta berritzaileak.

Ondoren, 9/2017 Legeak hau xedatzen du artikuluetan:

«145. artikulua. Kontratua adjudikatzeko baldintzak eta irizpide motak.

1. Kontratua adjudikatzeko, adjudikazio-irizpide ugari erabiliko dira, kalitate-prezio erlazio onenean oinarrituta.

Espedientean alde zuzenetik justifikatuta, kostu-eraginkortasun erlazio onenari erantzuten dion planteamendu batean oinarritutako irizpideen arabera adjudikatu ahaliko dira kontratuak, prezioan edo kostuan oinarrituta; esate baterako, 148. artikulua araberako bizi-zikloaren kostuaren kalkulua erabiliz.

2. Kalitate-prezio erlazio onena irizpide ekonomiko eta kualitatiboen arabera ebaluatuko da.

Kalitate-prezio erlazio onena ebaluatzeko kontratazio-organoak ezartzen dituen irizpide kualitatiboek ingurumen-alderdiak edo alderdi sozialak jaso ahaliko dituzte, kontratuaren objektuari lotutakoak, artikulua honen 6. apartatuan ezarritako moduan; honako hauek izan ahaliko dira, besteak beste:

1. Kalitatea –balio teknikoa barne–, ezaugarri estetiko eta funtzionalak, irisgarritasuna, diseinu unibertuala edo erabiltzaile guztientzako diseinua, ezaugarri sozialak, ingurumen-arlokoak edo berritzaileak, eta merkaturatzea eta haren baldintzak.

⁸ <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>



Ingurumenarekin loturiko ezaugarriak berotegi-efektuko gasen igorpen-maila murriztearen ingurukoak izan daitezke, bai eta energiaren efizientzia- eta energia-neurriak egitearen ingurukoak, kontratuan zehar iturri berriztagarrietako energia erabiltzearen ingurukoak eta kontratuaren ondorioz kalte egin zaien baliabide naturalak mantendu eta hobetzearen ingurukoak ere».

LEA/AVC honek ingurumenerako onuragarriak diren soslaiak kontratazioan aintzat hartzea positiboa dela deritzola uko egin gabe (ezin bestela izan), esan behar da, era berean, kontratuaren xede zehaztetik kanpo geratzen diren elementuak aintzat hartzen dituzten neurriak hartzeko, neurri horiek bateragarriak izan beharko lirakeela eraginkortasunaren, konkurrentziaren eta eskaintzaileen arteko diskriminazio ezaren printzipioekin.

Halaber, manuairen idazketa anbigua dela uste da, adibidez, zati honetan: «Eusko Jaurlaritzaren Kontratazio Publikoaren Programak lehentasuna emango die klima-aldaketaren arloan garrantzitsuenak diren kontratazio motei...». Horrek, *strictu sensu*, kontratu motak (obra, zerbitzuak, emakida, hornidurak), lizitazio-prozedurak eta/edo kontratuen adjudikazio-irizpideak aipa ditzake. Era berean, interesgarria litzateke zehaztea kontratuko zehaztapen orokor bat den, edo kontratuak ingurumenarekin eta klima-aldaketarekin harreman endogenoa balu aplikatuko litzatekeen. Horren harira, botere adjudikatzailerik ezin izango diete lizitatzailerik ezarrita izatea enpresako erantzukizun sozialeko edo ingurumen-arloko politika jakin bat; izan ere, funtsezkoa da adjudikazio-irizpideek –edo kontratua betearazteko baldintzek– lotura zuzena izatea xede den kontratuaren arabera gauzatu behar diren obra, hornidura edo zerbitzuekin.

Halaber, komenigarria litzateke manuairen kontratazio publikoa arautu behar duten **berdintasunaren, gardentasunaren eta diskriminazio ezaren printzipioak** modu esplizituan aipatzea.

17. Proiektuaren VI. kapituluaren: «**Klima-aldaketaren arloko diziplina**» lantzen den 47. artikuluan («**Arau-hauste astunak**»), astuntzat hartzen dira hauek:

«d) Lege honetan xedatutakoaren arabera subjektu pribatuak prestatu edo aurkeztera behartuta dauden ziurtagiri, txosten, akta, oroitidazki edo proiektu teknikoak edo beste edozein dokumentazio ateratzea, horren edukiak errealitatea nahita islatzen ez badu edo datu faltsuak badauzka».

Arau-hauste tipifikatuak **subjektu pribatuei** eragingo die (pertsone fisikoak eta juridikoak). Beraz, ondoriozta daitezke, manuairen doloak edo kulpazko jokabideak desberdinu nahi dituela, doloak astunago hartuz. Baina egia esan, artikulua horretako c) apartatuan arau-hauste astuntzat hartzen da aurreproiektuko 21. artikuluko plan, programa eta proiektuaren ingurumen-ebaluazioa ez betetzea, eta doloak jokabideak, aldiz, ez dituzte aipatu ere egiten.



Horregatik, manuak doloaren borondatezko elementuak aztertu nahi baditu, beharbada **arau-haustea oso astuntzat hartu behar luke**, edo zigor tipoari borondatezko elementua kendu behar lioke, eta jokabidea astuntzat hartu. Ondoren, doloazko jokabidea frogatzen baldin bada prozeduraren instrukzioan zehar; astungarritzat hartuko litzateke, eta zehapen handiena ezarri.

Arau-hauste arinei dagokienez, 47. artikulua amaieran hondar-klausula dago eta bertan arau-hauste arintzat hartzen du «*lege honetan jasotako beste edozein eginbehar ez betetzea arau hauste larritzat tipifikatuta ez badago*».

18. Sektore Publikoko Kontratuei buruzko azaroaren 8ko 9/2017 Legeak (2014ko otsailaren 26ko Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014/23/EB eta 2014/24/EB Zuzentarauen transposizioa egiten duenak Espainiako ordenamendu juridikora) ezartzen duen kontratazio publikoaren lege-sistemak «indarrean dauden legeak argitu nahi ditu, segurtasun handiagoa lortzeko, eta kontratazio publikoa tresna publikotzat erabiltzea lortu nahi du Europako zein Espainiako politikak txertatzeko, alegia, politika sozialak, **ingurumen-**, berrikuntza- eta garapen-arlokoak eta enpresa txiki eta ertainak sustatu eta lehia defendatzekoak». Gai horiek guztiak dira Legearen benetako helburuak, eta une oro gastu publikoko eraginkortasunaren eta tratu-berdintasunaren, diskriminazio-ezaren, gardentasunaren, proportzionaltasunaren eta osotasunaren printzipioekiko errespetua lortu nahi du (zioen azalpena).

Hori alde batera utzi gabe, Legeak bi berrikuntza txertatu ditu administrazio publikoekin kontratatzeko debekuan: irizpide sozialak eta **ingurumen-arlokoak**. Zehazki, 71. artikulura joz gero, honako hau ezartzen du:

«71. artikulua. Kontratatzeko debekuak.

1. *Honako egoera hauetako batean dauden pertsonak ezingo dute kontraturik egin lege honen 3. artikuluan aurreikusitako erakundeekin, eta horrek 73. artikuluan ezarritako ondorioak ekarriko ditu:*

a) **Epai irmo** bidez kondena jaso izana honako delitu hauengatik: (...) lurralde-antolamenduaren eta hirigintzaren aurkako delituak, eta ondare historikoaren eta **ingurumenaren babesaren aurkakoak**.

*Kontratatzeko debekuak hauek ere hartuko ditu barrenean: erantzule penal deklaraturako **pertsona juridikoak**, bai eta zuzenbidezko nahiz egitatezko administratzaile edo ordezkariak apartatu honetan aipatzen den egoeran dauzkatena ere, karguak edo ordezkariak indarra duen bitartean eta kargua uzten duten arte*

«Zehapen irmo bat jaso izana (...) oso arau-hauste astuna egiteagatik ingurumenaren arloan (...)».

19. Beraz, aurreproiektuan kontratatzeko debeku hori berariaz aipatzea falta dela uste dugu, ingurumenaren arloan berria eta garrantzitsua delako, legearen arabera debeku hori dagoeneko jasota egon arren (SPKL, 71. artikulua).



20. Azkenik, eta arau-hauste oso astunengatik ezarritako zehapenek administrazioarekin kontratatzeke debekua eragin dezaketenez behin administrazio-bidean irmo bihurtu ondoren, baita ingurumen-arloko delitu eta falta administratiboak tipifikazioarekin babestu nahi den ondasun juridikoak ere, esparru sozialean arau-hausteeekin eta zehapenekin aurreikusten denaren antzeko formula bat ezar liteke aurreproiektuan, arau-hauste oso astunen ezarpena, administrazio-bidean irmo bihurtzen direnean EHAAAn argitaratuz.

V. ONDORIOAK

21. Ingurumena babesteko erronkari berandu gabe heldu behar diogu, eta klima-aldaketa arindu eta hartara egokitzeko neurriak hartu behar dira. Hortaz, beharrezkoa da arau hau, eta ezin daiteke atzeratu ondorengo erregelamendu-mailako garapena. Horregatik, ingurumenaren babesa lehenestek lege-mailako eragina izan dezake jarduera ekonomikoetan jardutean, ez, ordea, beste interes publiko posible batzuetan; horien artean enpresa-askatasuna hartu beharko litzateke kontuan.

22. Hala ere, aurreproiektuaren testuan, 20. artikuluan, «erosketa eta kontratazioa» izenekoan, ingurumenarentzako onuragarriagoak diren irizpideak kontuan hartzea gomendatzen du LEAk, eta, halaber, azpimarratzen ditu garrantzia, kontratuaren xedeaz bestelako elementuak kontuan hartu direnean, eta elementuok eta efizientziaren, konkurrentziaren eta eskaintzaileen arteko diskriminazio ezaren printzipioak bateragarriak izatea.

23. Halaber, «kontratazio motak» terminoak gaizki-ulertuak ekar ditzakeenez, manuak mota horiek zeintzuk diren argitu beharko luke.

24. Administrazio publikoekin kontratatzeke debekuen barruan duten garrantzi eta berritasunagatik, komeni da aurreproiektuko VI. kapituluaren barruan berariaz aipatzea kontratatzeke debekua, enpresak ingurumenaren aurkako delitu edo falta administratibo oso astunengatik zehapena jaso baldin badu.

25. Aurrekoarekin lotuta, babestu beharreko ondasun juridikoa denez, eta interesa duen orok jakin dezan, xedapen bat egin liteke ingurumen-arloko arau-hauste oso astunengatiko epai irmoak EHAAAn argitaratzeko.