



LEGE-IRITZIA: Txostena, Gobernu Kontseiluak, lehenago egindako prozedura-izapideak baliozkotzat jota, Euskal Autonomia Erkidegoan kirol-arloko lanbideetan sartzeari eta jarduteari buruzko lege-proiektuaren testua berriz hartu eta Eusko Legebiltzarrerara bidaltzearen bideragarritasun juridikoari buruzkoa.

110/2017 LGAKZ-LI

1. AURREKARIAK

2017ko urriaren 24an, Kultura eta Hizkuntza Politika Saileko Aholkularitza Juridikoak kontsulta bat helarazi zion Lege Garapen eta Arau Kontrolerako Zuzendaritza honi eskaera-testu honekin: *Aztertzea juridikoki bideragarria ote den Gobernu Kontseiluak Euskal Autonomia Erkidegoan kirol-arloko lanbideetan sartzeari eta jarduteari buruzko lege-proiektuaren testua berriro onartzea, aurreko legegintzaldiko termino berberetan (funtsezko aldaketarik gabe), eta hura Eusko Legebiltzarrerara igortzea, aurretik beste izapiderik egin gabe eta aurrekoan egindako prozedura-izapideak baliozkotzat emanda.*

Gobernantza Publiko eta Autogobernu Sailari atxikitako Lege Garapen eta Arau Kontrolerako Zuzendaritzak ematen du txosten hau, ekainaren 2ko 7/2016 Legeak (Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa antolatzekoa) 5.2 artikuluan Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridiko Nagusiari ezartzen dizkion eginkizunak betez, Lehendakariaren azaroaren 26ko 24/2016 Dekretuak (Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioiko sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen) 6.1.h artikuluan ezarritakoarekin bat, eta, halaber, apirilaren 11ko 71/2017 Dekretuaren (Gobernantza Publiko eta Autogobernu Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzekoa) 14.1.a artikuluan eta apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuan (Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoarena) gorago aipatutako zuzendaritzari ematen zaizkion eskumenetan oinarrituta.

2. PROZEDURA PARLAMENTARIOAREN IRAUNGIPENA, ETA ADMINISTRAZIOKO PROZEDURAREKIKO BEREIZKETA

Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduaren IX. kapituluak *Legebiltzarreko tramitazioen iraungipena* du izenburua, eta honako hau dio, arau orokor gisa, kapitulu horretako **130. artikulua**:

*«Eusko Legebiltzarra desegindakoan edo Legebiltzarraren agintaldia amaitutakoan, **iraungi egingo dira tramitazioan dauden gai guztiak, salbu eta Diputazio Iraunkorrek aztertu eta erabaki beharrekoak edo legeak hala aginduta atzeratu beharrekoak**».*

Horrenbestez, ondoren aztertuko ditugun beste zenbait faktore gorabehera, Gobernu Kontseiluan hartutako erabakiaren ondorioz legegintzako ekimen hori berriz aurkezteko aukerei buruzko analisiaren abiapuntua Gobernu Kontseiluak onetsitako lege-proiektu eta -aurreproiektuen izaera eta eragina argitzea da.

LGAKZ 51/2017, 56/2017 eta 61/2017 txostenetan («Lege-irritziak», Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoari buruzko apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuan xedatutakoaren terminoetan) adierazi genuen bezala –Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduaren 130. artikulua edukiari buruzkoak–, nabarmena da denbora igarotzeagatiko desegitea edo agintaldiaren iraungitzea gertatzean (salbu legegintzako herri-ekimenen ondoriozko lege-proposamenak, luzatu egiten baitzaie epea azken hitz-tartean adierazitakoa betez, Legegintzako Herri Ekimena arautzeari buruzko ekainaren 30eko 10/2016 Legearen 12. artikuluan ezarritakoaren babesean), gainerako ekimen guztiak, eta, horrenbestez, Eusko Jaurlaritzak Legebiltzarrera igorritako lege-proiektu guztiak iraungi egiten dira izapidetze parlamentarioan –Jaurlaritzak badu legegintzako ekimenaren ahala, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 16. eta 18.a artikuluetan xedatutakoari jarraikiz–.

Txosten hartan esaten genuen bezala, jada sendotuta dagoen doktrinaren arabera, «*iraungi*» prozedurak iraungitzen dira eta «*preskribatu*» eskubideak preskribatzen dira, aldi bakanetan izan ezik. Hala, prozedura bat iraungita egoteagatik bertan behera geratzen denean, baliatu nahi izan den eskubidea berriro balia daiteke beste prozedura batean, eskubidea preskribatu gabe dagoen heinean. Beraz, hasteko «*zalantzarik gabekoa da guztiz, legebiltzarrari dagokionez soilik, Eusko Jaurlaritza berriak, legegintzako ekimenerako eskubidea duen neurrian, hauteskunde-prozeduraren ondoriozko ganbera berriaren aurrean aurreko kabinetek onartutako ekimenak modu berean errepikatzeko gaitasun osoa duela, ekimenaren iraungipenak ez baitio eragiten Jaurlaritzak haiek aurkezteko duen eskubideari*».

Horrenbestez, arestian aipatutako LGAKZ 51/2017 txostenarekin gertatu zen bezala (txosten horretatik aterako ditugu –errepikakor izateko arriskuarekin– jorratzen ari garen gai honi buruz jarriko ditugun gogoeta gehienak), Legebiltzarra desegin edo lege-proiektua alde batera uzten bada, dagokion lege-proiektua aurkezteko Eusko Jaurlaritzak oinarritzat erabili zituen administrazio-prozedurei buruzko balizko ondorioetara soilik mugatu behar du txostenak. Alegia, Jaurlaritzako edo Administrazioako izapidetzean eta horren espedientean izan ditzakeen ondorioez bakarrik arduratu behar du, edo alde batera utzi, izapidetze parlamentarioa eta dagokion espedientea azkendu edo iraungi izana gorabehera.

Era berean, komeni da ohartaraztea **txosten hau mugatuko dela, halaber, lege-proiektu bakoitza onartu edo Legebiltzarrera bidali baino lehenago egindako izapidetze-egintzen gaur eguneko prozedurazko edo formazko baliozkotasunera, kontuan hartu gabe proiektu bakoitzaren edo haren premisa juridikoen gaurkotasuna edo iraunaldia –ikuspuntu material edo funtsezko ikuspegi batetik–**. Azken gai horrek argi eta garbi gainditzen du kontsulta honen xedea eta irismena.

3. XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO PROZEDURAREN IZAERA BEREZIA, PROZEDURA HORI LEGE-AURREPROIEKTUEI APLIKATZEN ZAIENEAN

LGAKZ 51/2017, 56/2017 eta 61/2017 lege-iritzietan aztertutako kasuan gertatu zen bezala, aurrekoaz ondorioztatu behar da egin zaigun galderari erantzun ahal izateko abiapunturik egokiena Exekutiboan sortutako «*lege-aurreproiektu*» horien prozedura-exegesiaren azterketa egitea dela, haiek Legebiltzarrean onartu eta Legebiltzarrera «*lege-proiektu*» gisa igorri baino lehen zuten forman, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurari buruzko abenduaren 22ko 8/2003 Legearen babesean, nagusiki (aurrerantzean, XOEPL). Analisisian 8.-11. artikuluetan adierazten diren nahitaezko izapideak sartzen dira. Haiek amaitutzat jotzen dira Gobernu Kontseiluak hartzen duen behin betiko erabakiarekin, hau da, onartzeko ala ez onartzeko erabakiarekin, testu horren 13. artikuluan ezarritakoa betez. Eta arrazoia zera da, zioen azalpenean adierazten den

bezala, «legeak egiteko orduan, berez legegintza-ekimena denaren aurreko fasea baino ez delako sartzen administrazio-prozeduraren baitan; izan ere, Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduak arautzen du berez legegintza-ekimena dena».

Hori gorabehera, amaitu edo iraungitako prozedura parlamentarioarekiko egiten ari garen bereizketa garbia dela-eta legezko eskakizunen azterketa honetan Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak sendo ezarritako doktrinari jarraitu behar diogu, zeren eta «Batzordeak lege-aurreproiektuak egiteko prozedurak aztertzean, aldatu egiten baita haren langintza aztertutako araua legea edo erregelamendua denean, XOEPL berak adierazten duen moduan» (129/2015 Irizpena, EAEko Sektore Publikoaren gardentasunerako, herritarren parte hartzerako eta gobernu onerako lege-aurreproiektuaren gainekoa; 55. paragrafoa). Erregelamendu-ekimenekin alderatuz, orain axola duenari dagokionez, lege-aurreproiektuak egiteko prozeduraren azterketan beharrezko malgutasun bat sartzen du, bai eta izaera batez ere material eta antiformalista bat ere. Eta horren arrazoia hau da: «Legebiltzarrean hedatzen da bere zabalean legegintza-prozedura, eta Konstituzioak (EK), Euskal Autonomia Erkidegoaren Estatutuak (EAAE) edo, batzuetan, lege organikoek lege-proiektua onartzeko baldintzak ezartzen dituzten berariazko kasuetan izan ezik, lege-proiektuek bete behar duten baldintza bakarra da beharrezko aurrekariekin batera bidaltzea Legebiltzarrera, Legebiltzarrak bere iritzia eman eta erabakia hartu ahal izan dezan; gutxienez ere, memoria orokorra, finantzaketari buruzko eranskina eta kontrol ekonomikoko txostena (aurrekontuari karga dakarkioten proiektuetan), kontsulta-organo honen irizpena eta legeriaren arabera nahitaezko diren beste txostenak (Jaurlaritzaren Legearen 57. artikulua, eta Eusko Legebiltzarreko Erregelamenduaren 133.2. artikulua)» (120/2014 Irizpena, Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioaren Legearen aurreproiektuari buruzkoa; 85. paragrafoa).

Lege-aurreproiektuen izaera bereziak nahitaezko txostenen derrigortasun hori erlatibizatzea ere ahalbidetuko luke. Konstituzio Auzitegiak bere uztailaren 29ko 108/1986 Epaian errekurtsio bat gaitzesten zuen Botere Judizialaren Lege Organikoa aldatzeko lege-proiektuaren aurkakoa, zeinak Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren nahitaezko txostena ez baitzuen. Honako hau baietsi zuen: «aurrekari jakin bat ez egoteak garrantzia izango du soilik Ganberei kendu izan balitzaie erabakia hartzeko beharrezko judizio-elementu bat, baina, kasu honetan, ondorioa, zeinak berehala izan behar zuen ezagun, Ganberen aurrean salatu beharra zegoen eta errekurtsogileek ez dute alegatu inoiz hori gertatu zenik. Salaketa hori egin ez denez, derrigorrezkoa da ondorioztatzea Ganberak ez zutela uste izan txostena erabakia hartzeko beharrezko judizio-elementu bat zenik; Auzitegi honek ez dauka sartzetik baloratzera judizio-elementu batek parlamentarioengan zenbaterainoko garrantzia izan zuen». Eta, ondoren, doktrina bera aplikatzen du Gobernuak Kongresuari lege-proiektuaren zioen azalpena eta azalpen-memoria igortzen ez dion kasuetan. Aurrekari horiek igorri ziren, baina berandu, errekurtsogileen iritziz. Nolanahi ere, falta izan balira ere, honako hau dio Goi-azitegiak: «Adierazitako akats horrek garrantzia izango luke soilik Diputatuen edo Kongresuko talde parlamentarioen eskubideak kaltetu balitu, eta egitateak –egiazkoak izatekotan– haientzat guztiz ezagunak balira eta ez balego protestarik haien aldetik, ulertu behar da eragindakoez ez zutela uste izan beren eskubideak kaltetzen zirenik, eta, akatsik izan balitz, Ganberak berak baliozkotu zuela; horrenbestez, Auzitegi hau ezin daiteke sartu baloratzera horrelako akatsik egon zen ala ez edo zenbaterainoko garrantzia izan zezakeen». Bestela esanda, Auzitegiak ulertzen du garrantzitsutzat jo daitekeela soilik Ganberak garrantzitsutzat jotzen duena.

Gure ordenamenduan, Ganberaren Erregelamenduaren 133.2 artikulua nahitaezko txostenak esplizituki aipatzen ditu, eta horrek Ganbera erabat gaitzen du txosten horiek baldintzatzat eskatzera, bidaltzen zaizkion lege-proiektuak onartuak izan daitezen. Ildo horretatik,

berriro jo behar dugu Xedapen Orokorrek Egiteko Prozeduraren Legera eta beraren exegesira, betiere irakurketa malgua eta finalista bat eginez.

Berriz ere Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari jarraituz, «lege-proiektuak egiteko prozedura aztertzeke —azterketa materiala da, eta funtsean, finalista—, XOEPLaren jarraibideak sistematizatu ditu Batzordeak, eta honako fase hauek bereizi: (i) hasierako fasea, ekimena proposatu duen organoan garatu eta helburu nagusizat duena hasierako testua finkatzea, hari eusten dioten arrazoiak nabarmentzea, eta, kasuan kasu, beharrezkoak diren izapideak egiteko beharrezkoa den dokumentazioa egitea; (ii) prozedura irekitzeko fasea, arauaren eraginpean gerta daitezkeen sektore eta administrazioak aintzat hartuta; (iii) txostenak —nahitaezkoak eta aukerakoak— egiteko fasea; eta (iv) amaierako fasea: ekimena bultzatu duen organoak, prozedura-iter guztia ebaluatuta, behin betiko testua finkatu, eta azken dokumentuak —justifikatzeko memoria eta memoria ekonomikoa— prestatzen ditu» (129/2015 Irizpena, EAEko Sektore Publikoaren gardentasunerako, herritarren parte hartzerako eta gobernu onerako lege-aurreproiektuaren gainekoa; 56. paragrafoa).

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak zein Lege Garapen eta Arau Kontrolerako Zuzendaritza honek berriaz emana dute irizpen hau (funtsean, izapidetzeari eta erregelamendu-ekimenei buruzko adierazpenen bidez): legegintzaldi-aldaketak eta exekutiboko kabinete-aldaketak ez dute berez ekartzen, inola ere ez, arauak egiteko prozedurak iraungitzea, ez eta prozedura horien baitan egindako izapideak baliogabe bihurtzea ere. Beraz, ohikoa da –LGAKZ honek zein Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak baliozkotzat jotzen dute– aurreko sailburu batek abiarazitako izapideak ontzat jotzea eta aurreko sailburua ordeztzen duen sailburuak Gobernu Kontseiluaren onespenerako bidaltzen duen espedientean, modu naturalean, jasota egotea. Horrela, legegintzaldi batean hasitako izapidetzea hurrengo legegintzaldian jarraitu da etenik gabe (gure kontsulta-organo gorenaren irizpenen artetik zenbait aipa ditzakegu: 203/2009 Irizpena, Euskal Autonomia Erkidegoan mahastizaintza eta ardogintzaren sektorea laguntzeko Europako Batasunak emandako neurriak garatzeko eta aplikatzeko Dekretuaren proiektuari buruzkoa (2. eta 37. paragrafoak); 217/2009 Irizpena, Euskal Autonomia Erkidegoan fruten eta barazkien sektorea laguntzeko Europako Batasunaren araudia, bai eta araudi horretatik eratorritako laguntzen erregimena ere, garatzeko eta aplikatzeko Dekretuaren proiektuari buruzkoa (1. eta 30. paragrafoak); 64/2013 Irizpena, «Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordeari buruzko Dekretuaren proiektua», (2. eta 34. paragrafoak).

Bestela esanda, izapidetze-egintza horien baliozkotasun juridikoaren auzia ez dago Legebiltzarra desegitearen edo Gobernu berria osatzearen mendean; izan ere, Administrazioa bakarra da, pertsonalitate juridiko bakarra du bere egitura osorako eta funtzio guztietarako (Jaurlaritzaren Legearen 53. artikulua eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 3.4 artikulua), Gobernuan eta haren titulartasunean egon daitezkeen aldaketak gorabehera. Hori horrela bada, izapidetze-ekintzen egiletza, eta, horrenbestez, haien baliozkotasuna, ez da aldatzen Exekutiboaren titularrak aldatu arren.

Hertsiki, ez dago aurreko legegintzaldian egindako izapideak «bihurtzeko», «mantentzeko» edo «baliozkotzeko» berriazko egintzen beharrik —figura horiek aurreikusten ditu urriaren 1eko 39/2015 Legeak (administrazio publikoen administrazio-prozedura erkidearenak), hurrenez hurren 50., 51. eta 52. artikuluetan, zenbait egintzaren akatsak zuzentzeko neurri gisa—, xedapenak egiteko prozeduraren barruko izapide horiek ez baitira inoiz deusez bihurtzen eta ez dutelako baliorik galtzen, nahiz eta legegintzaldia aldatu (Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen 47., 48. eta 49. artikulua). Eta horrek baztertu egiten du —nahiz eta

XOEPLaren azpian ekonomia prozesaleko logika bera dagoen– une horretara arte egindako egintzen baliozkotasuna kontserbatzeko beharra, ahal den neurrian (XOEPLaren 4.2 artikulua).

Hortaz, «kontserbaziorako ekonomia prozesal» hori behar ez den bakoitzean, bidezko izapideen organo eskudunari dagokio, soil-soilik, prozeduraren fase ezberdinak aurrera eramateko izapideak egitea, dela prozedurak jarrai dezala aginduz, dela Xedapen Orokorrek Egiteko Prozeduraren Legean eta Jaurlaritzari buruzko Legean markatutako prozedura-mugarrietan behar diren izapideak eginez (abiarazte-agindua, aurretiazko onarpena emateko agindua, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari irizpena eskatzeko agindua, arauaren behin betiko testua proposatzea Gobernu Kontseiluari...).

Tramitazioa aurrera eramateko egintza horiek berez adierazten dute aurretik egindako izapideak onartzen direla eta horien eraginkortasun formala eta materiala baloratzen dela, ez bakarrik espedientearen betetze formalari lotuta, baizik eta haren benetako erabilgarritasuna ere kontuan hartuta, organo erabakitzaileak judizio-elementu egokiak izan ditzan araua unean uneko egoerari egokitzeko, bai erabakitzailea Jaurlaritza-organoa denean, erregelamenduzko arauen kasuan, bai Legebiltzarra denean, lege-proiektuen kasuan.

Horrenbestez, horrelako erabakia hartzeko unean **prozeduran biltzen diren faktore zirkunstantzial guztiak hartu behar dira kontuan** erabaki ahal izateko ea egokitzen jotzen den, une jakin batetik aurrera, aurreko prozedura bat izapidetzen jarraitzea, prozedurari berriro hasieratik ekin beharrik ez izateko edo egindako izapide guztiak ontzat eman ahal izateko.

Faktore zirkunstantzial horietako bat izan daiteke proiektatutako araua lehendik ere izapidetuta egotea eta eginda dauden jarduketak bikoiztea saihestea, prozedura bizkortze aldera; edo are, behar bezala egiaztatutako eta presako arrazoiengatik, egin gabe dagoen izapideren bat lehenago egin gabe utzi nahi izatea, salbu eta ez duen hura egiteko agintzen lege-mailako arauaren batek, deuseztasun-zigorpean (Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren 129/2015 Irizpena, Euskal sektore publikoaren gardentasunaren, herritarren parte-hartzearen eta gobernu onaren Legearen aurreproiektuari buruzkoa, 55., 59., 63. eta 85. paragrafoak).

Era berean, kontuan hartu behar da bitartean arau- edo gizarte-aldaketa garrantzitsuren bat gertatu ote den, behinola egindako izapideek gaurkotatuta edo informazio-balioa galtzea eragin dezakeena.

Balorazio hori egiteko orduan, garrantzi handia izan behar du, halaber, administrazio-izapidetzea errazteak edo ez errazteak, prestatze-prozesuaren xede diren helburu materialak alde batera utzi gabe; izan ere, araua prestatzeko prozeduran ere aplikatu daitezke prozedura horren ondoriozko arauari aplikatu dakizkiekeen erregulazio onaren printzipioak, Administrazio Publikoaren Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 129. artikuluan jasotako hauek: *«legegintza-ekimena eta erregelamenduak egiteko ahala baliatzean, administrazio publikoek printzipio hauen arabera jokatu behar dute: premia, efikazia, proportzionaltasuna, segurtasun juridikoa, gardentasuna eta efizientzia»*.

Edozein kasutan, orain arte esandakoa aplikagarria da proiektua Legebiltzarrerara igorri aurreko administrazio-prozedurako egintza guztietarako (abiarazte-agindutik hasi eta Gobernu Kontseiluaren onarpenerainoko egintza guztiak, bi horiek barne). Denetan, azken igorpen-egintza horretan ere bai, predikagarria da administrazio-egintzen baliozkotasun juridikoa mantentzearen printzipioa, eta haien indar materiala bakarrik baloratu behar da, aurreko paragrafoetan esandakoaren ildotik.

Bada, «*lege-aurreproiektuak eta -proiektuak*» aipatzen ditugunean —zeinek inplikatzeko baitute Legebiltzarrerara igortzea prestatzeko prozeduraren osteko fase erantsi gisa—, prozedura bultzatzeko egintzei dagokien arestian aipatutako balorazio hori egin behar dute bai sailburuak (prozedura bultzatzeko egintzen erantzukizuna izango du aurretiazko prozeduran zehar eta baita haiek Gobernu Kontseiluari aurkezteko erabakia hartzerakoan ere), bai Jaurlearitzak berak, legegintzako ekimenaren titularra baita Legebiltzarraren aurrean (balorazio hori berori egin behar du hura onartzeko orduan eta nahitaezko agiriekin batera legegintzako organoari noiz igorri behar zaion erabakitzeko orduan edo beste edozein jarduketa osagarri egiterako orduan, XOEPLaren 13. artikuluan xedatutakoari jarraikiz). Horrenbestez, organo horien erantzukizuna izango da —organo bakoitzarena, dagokion unean— gaiari buruz egon daitezkeen edozein zalantza argitzea, eta, horretarako, beharrezkoa izango balitz, dagozkion txostenak edo izapide osagarriren bat eskatzea edo eginda daudenak berriz errepikatzea.

Eta hori guztia, bistatik galdu gabe, jada finkatu dugun bezala, gerora egon daitezkeen ordenamenduaren aldaketan edo bitartean gerta zitezkeen eta proiektuari eragin diezaiokkeen beste edozein koiunturazko egoeraren garrantzia modu erlatibo batean aztertu behar litzatekeela; izan ere, «*lege-proiektuari*», Ganberara bidali eta prozedura prozedura parlamentario bihurtu ondoren ere, Legebiltzarrean bertan aurreikusitako izapidetzea egin behar zaio, eta, prozedura horretan, onetsi eta lege bihurtu baino lehen, Ganberak zuzenketak aurkez diezazkioke, eta, horrela, une horretan egokitzen jotzen diren doikuntzak egin daitezke.

Informatzen den kasu zehatz honi dagokionez, txosten honetatik ondoriozta daitezkeen aurrez egindako izapidetzeen baliozkotasun formalari buruzko baieztapenak ez du ordeztan sail sustatzailea funtsezko gaiari buruzko baieztapen hauek zuzenak diren ala ez haztatzeko; izan ere, Saila bera da prozedura sustatu duena eta gai horri buruzko ezagutza sektorial espezializatua duena.

Jada ohartarazi dugu ez dela txosten honen xedea orain galdera egiten zaigun proiektu zehatzari buruzko funtsezko analisia edo analisi materiala egitea. Nolanahi ere, atariko hurbilketa batean, eta helarazi zaigun eskaera aurreko Gobernu Kontseiluak 2016ko otsailaren 23an onetsitako testua berriz bultzatzeko aukeraren aurretiazko haztapan batean oinarrituta dagoela uste izanda, badirudi ez dagoela funtsezko arrazoirik edo lege-aldaketa esanguratsurik, bere garaian egin zirenen aipatutako baliozkotasun formalak gorabehera, orduan onetsi zen testu berbera orain onestea uzten ez duenik.

4. AHOLKULARITZA JURIDIKOKO BATZORDEAREN IRIZPENA ETA KONTROL EKONOMIKOKO BULEGOAREN TXOSTENA IZAPIDE ESPEZIFIKO GISA.

Xedapen Orokorrek Egiteko Prozeduraren Legearen 2. xedapen gehigarrian, arrazoi historikoak soilik direla medio (Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legea aldarrikatu baino urtebete lehenago onetsi zen), Eusko Jaurlearitzaren Aholku Batzorde Juridikoa sortu eta arautzen duen apirilaren 13ko 187/1999 Dekretuan xedatutakora jotzen bada ere, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko Legeak (zehazki 3.1.a artikulua) —XOEPLetik kanpo baina hark hala bidaltzen duelako— arautzen du Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpenaren derrigortasunaren gaia.

Aipatutako artikuluekin bat etorriz, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari «*kontsultatu behar*» zaizkio: «*Lege-aurreproiektuak, horien edukia eta helburua direnak direla ere...*» (Euskal Autonomia Erkidegoko Aurrekontuenak eta baliabideen banaketarako eta foru-aldundien ekarpenak zehazteko metodologia ezartzen dutenak izan ezik). Honaino, gainerako izapideei

buruz orain arte esandakoa aholku-organo gorenaren irizpenari ere aplikatu ahalko litzaioke; irizpen horren baliozkotasun juridikoa ez da aldatzen gobernu-aldaketaren ondorioz edo Legebiltzarra desegin eta espediente parlamentarioak iraungitzearen ondorioz.

Horrenbestez, irizpen honen izaera berezia dela eta –konstituzio-jurisprudentziak berretsia–, gure txostenak atal espezifiko bat eskaini behar dio. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak bere Eusko Jaurlaritzaren Aholku Batzorde Juridikoaren Lege-aurreproiektuari buruzko 084/2003 Irizpenean (25. Paragrafoa) azaltzen zuen konstituzio-jurisprudentziak Espainiako Konstituzioaren (EK) 107. artikuluari buruz egin duen interpretazioa: «*Konstituzio Auzitegiaren iritziz, "aholku-organo gorenaren funtzioaren" konstituzionalizazio-modu bat da, ez organoarena, Estatu Kontseilua. Administrazio aktiboaren aholkularitza gorena, manu haren ondorioz, garrantzia konstituzionaleko tresna bihurtzen da, "interes orokorraren eta legalitate objektiboaren oso berme garrantzitsua" eratzen baitu, eta, horren ondorioz, administrazio-prozedura jakin bateko alderdi direnen eskubide eta legezko interesena ere bai*». Auzitegi horrek dioenez, «... oso funtzio kualifikatua da, administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarritzko arauaren kategoriaren barruan edo administrazio-prozedura erkidearen barruan sar daitekeena» (Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikulua)».

Izapidetzearen izaera bakar eta berezi horrek justifikatzen du Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpenari aipamen berezi bat egitea Legebiltzarreko Erregelamenduaren 133. artikulua aldetik Ganberara igortzen den lege-proiektu ororekin bidali beharreko dokumentuen artean. Eta arrazoi horregatik sartu zen aipamena Jaurlaritzari buruzko Legean (ekainaren 2ko 8/2016 Legearen bidez, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legea aldatzen duena), Jaurlaritzari buruzko Legearen 56. eta 57. artikuluetan honela idatziz:

56. artikulua

1. Jaurlaritzak, Aholku Batzorde Juridikoari igorri behar zaizkion lege-aurreproiektuak eta dekretu-proiektuak egiteko hasierako fasean, xedapenaren testua bakarrik igorriko dio Eusko Legebiltzarrari, behin prozedura hasteko agindua eman duen organoaren aldez aurreko onespena izanda.

2. Era berean, Aholku Batzorde Juridikoari igortzen zaion dokumentazio bera, aldi berean, Eusko Legebiltzarrari ere igorriko zaio, legebiltzar-taldeek dokumentazio hori ezagut dezaten.

3. Jaurlaritzak erabaki beharreko Lege-aurreproiektuak eta Dekretu-proiektuak Jaurlaritzako idazkariari bidaliko zaizkio, banatu ditzan. Doazkien Sailek Jaurlaritzak berak ezarritako moduan idazkiek diotenarekiko onarpena adierazi dezatenean, Gai-zerrendan sartuko dira. Bat etorri ez edo baldintzaren batekin bat badatoz, Lehendakariari dagokio arazo hori Kontseiluak aztertze galetan sartu edo ez sartu erabakitzea.

57. artikulua

1. Eusko Legebiltzarrari aurkezten zaizkion lege-proiektuekin batera, Aholku Batzorde Juridikoaren txostena ere igorriko da eta, halakorik bada, txosten horretara egokitzeko aro-itidazkia.

2. Lege-proiektuek Aurrekonturako zamaren bat badario horrentzako dirubideei buruzko eranskin bat eramán beharko du eta, hori, Legebiltzarraren Araudiak Lege-proiektuei buruz agindu dezanez eztabaidatuko eta bototara jarriko da.

Galdetu liteke, beraz, ea, artikulua horien ondorioz, Legebiltzarrari jakinarazpena egiteko betebeharrak berezirik ba ote dagoen, aurreko legegintzaldietan sortutako lege-proiektuak izapidetzeari berriro ekin nahi zaionean. Lehenengo eta behin, berezi egin behar da (i) lehendik hasita baina oraindik testuaren aurretiazko onarpenik gabe dagoen izapidetze bati jarraipena emateaz ari garen (hala izanez gero, Jaurlaritzari buruzko Legearen 56.1 artikuluan eskatzen den

jakinarazpena egin beharko da), edo, bestela, prozedura horretan Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari irizpena eskatzeko izapidea oraindik bete gabe dagoen (hala izanez gero, Jaurlaritzari buruzko Legearen 56.2 artikuluan aipatutako gutzia igorri beharko zaio Legebiltzarrari); edo, aldiz, (ii) dena delako aurreproiektua edo proiektua soil-soilik Gobernu Kontseiluaren onarpenaren zain dagoen, edo organo horrek Legebiltzarrera igortzea erabaki zain, dela lehenengo aldiz, dela alde zuzeneko beste igortze-erabaki bat errepikatuta (hala izanez gero, Jaurlaritzari buruzko Legearen 56.3 eta 57. artikuluetan eta Legebiltzarraren Erregelamenduaren 133. artikuluan aurreikusitako kasuetan egongo gara).

Era berean, aurreproiektu bat edo proiektu bati buruz Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak bere iritzia emango balu, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko Legearen 29. artikuluan xedatutakoarekin bat etorriz, planteatu behar da, halaber, ea arestiko kasuetan nahikoa den aurreko legegintzaldian emandako irizpena atxikitzea edo, ostera, irizpen berri bat eskatu beharko litzatekeen.

Manu horrek honako hau zehazten du: «Irizpena eman eta gero, irizpenaren aztergai garrantziko aldaketak egiten badira eta, ondorioz, batzordeak egindako iradokizun edo proposamenekin bat ez datozen edo horiek gainditzen dituzten eduki berriak jasotzen badira, aldaketa horiei buruzko kontsulta berria egin beharra dago». Arauaren testutik ondorioztatu daiteke, beraz, dagoen irizpena aurreko gobernu batentzat egina izan zein ez, **beste azterketa bat egitea bidezkoa izango dela baldin eta «funtsezko aldaketak» gertatu badira Gobernu Kontseiluari onarpenerako edo igorpenerako berriro aurkeztuko zaion lege-proiektuaren proposamenean**. Funtsezko aldaketen kontzeptu juridiko lausoa zehazteko, artikuluen testuari jarraituz eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak berak adierazi izan duen bezala, aldaketa horiek aurreko irizpenarekin duten loturari erreparatu beharko zaio.

Horri dagokionez, garrantzizkoa da Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren beraren doktrinara jotzea, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko Legearen 29. artikuluari eman behar zaion interpretazioa dela-eta. Ez onartzeko bere erabakietan eta irizpenetan Batzordeak irrimo ezarritako doktrina da. Duela gutxi Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren Osoko Bilkuran egindako 4/2017 Akordioa –2017ko apirilaren 26ko saioko irizpenaren eskaera onartzen ez zuena– hitzak ekar ditzakegu txosten honetara:

7. Eda, bestela esanda, 10/2000 Irizpenean adierazitakoaren ildotik, Batzordeak berriz aztertu beharko du gaia, baldin eta lantze berri horretatik ateratzen bada aurreko esku-hartzean aztertutako elementu edo alderdi substantiboez bestelakorik badela, eta duten garrantziagatik, beste azterketa bat eskatzen dutela: orduan bakarrik, eta ez bestela.

8. Doktrina hori bat dator Auzitegi Gorenak Estatu Kontseiluari dagokionez ezarritakoarekin, eta, ondorioz, guztiz aplikagarri zaie batzorde honek esku hartzeko kasuei.

9. Doktrina horrekin bat etorriz, laburbilduz, kontsulta berriz egitea egokia da, baldin eta «... Estatuko Kontseiluaren irizpenaren ostean egindako berrikuntzak ez baditu hark iradoki, kontsultarekin loturarik ez badute eta, gainera, funtsezko garrantzia badute» (AGE, 1993ko maiatzaren 27koa, RJ 1993\102040).

10. Ondorengo erabakietan zehaztu dituzte kasu horiek; horrela, bada, Auzitegi Gorenen 2009ko martxoaren 10eko Epaiak (AGE - RJ\2009\5110) honako hau nabarmentzen du: «Ez da beharrezkoa Estatuko Kontseiluari beste kontsulta bat egitea testua orrazten badute edo funtsezkoak ez diren aldaketak egiten badituzte (...), ezta proiektuaren eta behin betiko testuaren arteko desadostasunak egiteko prozeduraren ondorio logikoak badira; horren barruan, izan ere, hainbat organo txostenak egiten dituzte eta aldaketak eragiten dituzte horiek azkenean onartzen den xedapenean. Gaineratu

daiteke, orobat, Salaren doktrinak berak nabarmendu duela xedapen orokorrak egiteko ezarritako prozedurako bermeen interpretazio funtzional eta teleologikoa egiteko beharra. Horiek ez baitaude justifikatuta egitearen formalismo hutsagatik, duten xedeagatik baizik, eta haien balorazioan dena delako xedapen orokorraren berezitasunak hartu behar dira kontuan (...)».

11. 2009ko martxoaren 10eko Auzitegi Gorenaren Epaiak gogorarazten du Auzitegi Gorenaren jurisprudenzia dela honako hau (AGE, 2006ko martxoaren 8koa): xedapen orokor baten behin betiko testuan egindako aldaketak funtsezkoak ez badira, ez zaie xedapenak zuzenean eragiten dien elkarte, korporazio edo entitateei entzunaldi berririk egin behar eta ez da Estatu Kontseiluaren txosten edo irizpen berririk behar, «besteak beste, haren iritzia ez baita loteslea; beraz, aldaketa jasota badago ikuspegi erlatibo batetik, testuan egindako berrikuntzak direla eta, zein ikuspegi absolutu batetik, berezkoa duen garrantzia dela eta, ez du funtsezko aldaketarik eragiten aurrez entzunaldia edo txostena egin duen ordenamenduan. Horien gabeziak, txertatutako erreformari dagokionez, ez dakar haren erabateko deuseztasuna.; izan ere, xedapena behin betiko idazteko ahala duenak kontuan hartu ditu kontsultatutako entitate, korporazio, elkarte eta organismoen irizpide edo ilustrazioak, eta hori da, azken batean, bilatzen den helburua (...), erregelamenduak egiteko prozedura bat ezartzen baita (...)».

12. Era berean, 2001eko urtarrilaren 31ko AGE aipatzen du, 1993ko maiatzaren 27ko Epaiaren erreferentziaz, eta han egindako aldaketak balioesten ditu, zeinak ez baitzuten Estatu Kontseiluaren irizpen berri bat eskatzen: «beharrezkoa baita irizpen horren behin betiko izaera bateratzea, aurrez emandako txosten espezifikoa eta planteatutako galdera guztien laburpen-judizio gisa, Gobernuaren arauzko ahala baliatzearekin (...), zeinari ahalmen hori kenduko litzaiokeen irizpen horren behin betiko idazketan literalki lotu beharko balitzaia; izan ere, irizpenerako bidalitako Proiektuak barne hartzen dituen gaiak arautuko balira soilik edo haren antolaketa osoa edo funtsean desberdina izango balitz, Estatu Kontseiluak halakorik iradoki gabe, orduan, alderdi horiei buruzko txosten berri bat eskatu beharko litzateke; izan ere, arauzko ahalmenaren titularrak Estatu Kontseilura bidalitako testuan beharrezkotzat jotzen dituen erreformak sartzeko ahalmena du azken idazketarako, adierazitakoa baino muga gehiagorik gabe (...)».

13. Aurreko doktrina erabat indarrean dago, 2016ko abenduaren 22ko AGE irakurrita ondoriozta daitekeenez (JB 2017/106).

14. Horrenbestez, egokia da kontsultatutako proiektuaren testua aztertzea, berrikuntzen eta aurreko irizpeneko gogoeten arteko loturaren aipatutako irizpidearekin bat etorriz, alegia, Kontseiluaren irizpeneko iradokizunetik eratortzen badira edo, bestela, hortik kanpokoak izanik, derrigorrezko esku-hartze berri bat eskatzen duen funtsezko garrantzia badute».

Halaber, Legebiltzarraren Erregelamenduaren 133. artikuluan berriaz aipatutako txostena denez gero, atal honetan egin behar da arauen kontrol ekonomikoko txostena, Kontrol Ekonomikoko Bulegoak «lege-aurreproiektuei» egin behar diena, ekainaren 30eko 14/1994 Legearen (Euskal Autonomia Erkidegoko kontrol ekonomikoari eta kontabilitateari buruzkoa) 25.1 artikuluan xedatutakoaren arabera.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak egin behar duen txostena (Euskal Autonomia Erkidegoko kontrol ekonomikoari eta kontabilitateari buruzko legearen 27.1 artikulua) baino lehenagokoa den arren, txosten horrek ere garrantzi berezia du; izan ere, jarduera ekonomikoan «lege-aurreproiektuek» izan dezaketen edukiaren zehaztapenak edo inpaktu nabarmenak horrelako txosten bat bidaltzeko derrigortasuna determina dezake (urriaren 31ko 464/1995 Dekretuaren 41. artikulua, 14/1994 Legearen Erregelamendua onartzen duena), bai eta hiritarrei eman beharreko proiektuari buruzko ezinbesteko informazioa eta entzunaldia ere (Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 133.4 artikulua).

Arauen kontrol ekonomikoko txosten horrek zerikusi gehiago du testuinguruarekin «lege-proiektuaren» testuarekin baino, hauxe besterik ez baitu helburu: erabakitzea ea bertan aurreikusitako xedapenek zuzenean nahiz zeharka eragin edo ondoriorik sortuko duten EAEko Ogasun Nagusiari dagozkion gaitan, aurrekontu-araubidean eta gastu zein diru-sarrera publikoak gauzatzeko araubidean; batez ere, irizpena eman behar da «*arauak edo xedapenak aldian-aldian indarrean dagoen Euskadiko Diruzaintza Nagusiaren jaurbidean, hau da, ondarearen, kontabilitatearen, kontratazioaren, berezko zergen, zorren edo bermeak emateko jaurbidean duen eraginaz*» (EAEko Kontrol Ekonomikoari eta Kontabilitateari buruzko Legearen 26.1.b artikulua) edo «*proposatutako arauaren edo xedapenaren finantza-arrazaizkotasunaz, modu zenbakarrian*» (EAEko Kontrol Ekonomikoari eta Kontabilitateari buruzko Legearen 26.1.b artikulua); azken alderdi horrek, beste ñabardura askoren artean, «Administrazio Publikoen Finantza Egonkortasuna» izeneko araudian du eragina.

Egia da nahitaezko txosten hori kontrakoa eta eragozlea izanda ere «lege-aurreproiektuak» bere prozeduran aurrera egin lezakeela harik eta sailburu eskudunak hura Gobernu Kontseiluari aurkeztu arte. Azken horrek proiektua onartzeko edo baztertze askatasun osoa du, txosten honetan zehar adierazi dugun moduan.

Txosten honen bidez erantzun nahi den funtsezko galderari helduko diogu berriz: beharrezkoa al da Kontrol Ekonomikoko Bulegoak berriro txostena ematea Gobernu Kontseiluak jada onetsia duen «lege-proiektu» bati buruz, alhora utzita zer erabaki zuen Gobernu Kontseiluak, proiektua Legebiltzarrerara igortzea edo ez? Kontrol Ekonomikoko Bulegoak behinola emandako txostena nahikoa ote liteke hura Legebiltzarrerara igorri eta gero espediente parlamentarioa Ganbera desegitearen ondorioz iraungi bada?

Arauen kontrol ekonomiko horri buruzko araudiak ez du berariaz ezer xedatzen beste txosten baten beharri buruz. Aipatzen ditu, soilik, EAEko Kontrol Ekonomikoari eta Kontabilitateari buruzko 27.1 *in fine* artikuluan aipatu ere, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak irizpena egin behar dien arau-proiektuak, eta, batzorde hori izango denez erabakitzen azkena, «... *Kontrol Ekonomikoko Bulegoari jakinarazi beharko zaizkio organo aholku-emaille horren irizpenak jasotako iradokizun eta proposamenen ondorioz lege-aurreproiektuetan eta arau-proiektuetan egin daitezkeen aldaketak, onartu baino lehen*».

Alegia, egindako aldaketa «komunikatu» besterik ez da egin behar. Ez dago beste irizpen bat formalizatu beharrik, nahiz eta, hori gorabehera, Ogasun gaitan eskumena duen sailburuak aldaketen berri jaso, sailaren barruko bideetatik, eta Gobernu Kontseiluan bere gogoetak baliarazi.

Ondorioz, kontuan izanik edozein araudik ekonomian garrantzizko eragina izan dezakeela, txosten honen egileak uste du atal honetako goiko paragrafoetan azaldutakoari eutsi behar diola; hala, bada, (i) Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak ez badu bidezkotzat jotzen Gobernu Kontseiluak jada onetsitako lege-proiektu bat Legebiltzarrari berriro igortzeari buruz bere iritzia azaltzea, Kontrol Ekonomikoko Bulegoak hori egiteak ere ez dirudi bidezkoa, eta (ii) erabakiko balitz Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak lege-proiektu horren gaineko iritzia azaldu behar duela, kasu horretan ere ez dirudi bidezkoa Kontrol Ekonomikoko Bulegoak bere iritzia azaltzeak, ezertan galarazi gabe haren iritzia jakinaraztea legezko ondorio egokietarako, bai eta aldaketak ere, halakorik egiten bada.

Hori guztia eragotzi gabe, baldin eta lege-aurreproiektua Kontrol Ekonomikoko Bulegoari igortzeko betebeharra badago, izapidearen jakitun izan dadin eta eduki ekonomikoa badagoen

ala ez balora dezan, bat etorri 14/1994 Legearen Erregelamendua onartzen duen urriaren 31ko 464/1995 Dekretuaren 41.2 artikuluan ezarritakoarekin.

5. LEGE-AURREPROIEKTUEN ETA -PROIEKTUEN ARTEKO BEREIZKETA ETA LEGEBILTZARRERA IGORTZEKO EGINTZA

Jaurlaritzari buruzko Legearen arabera, sailburuen eskumena da Jaurlaritzari aurreproiektuak aurkeztea, eta horiek *«Jaurlaritzak lege-proiektu gisa onar ditzan proposatu»* behar dira (Jaurlaritzari buruzko Legearen 26.8 artikulua, Jaurlaritzari buruzko Legearen 55. artikuluekin lotuta). Lege-aurreproiektuak *«Gobernu Kontseiluari aurkeztuko zaizkio, azter ditzan; aztertzen diren bilkuran bertan erabakiko du haiek behin betiko onartu edo ez, edo, bestela, azken idazketa egiteko kontuan hartu beharko diren irizpideak ezarriko ditu, bai eta, hala balegokio, behin betiko onartu bitarteko bidean egin beharreko jarduketak ere»* (XOEPLaren 13. artikulua). Bestalde, Jaurlaritzari dagokio *«Legebiltzarrera bidaltzeko lege-proiektuak onartzea edo baztertea, Legebiltzarraren Erregelamenduak finkatutako baldintzetan»* (Jaurlaritzari buruzko Legearen 18. artikulua).

Izan ere, bai lege-aurreproiektuek erregelamendu-ekimenen izapidetzearen aldean duten izaera berezia, bai Gobernu Kontseiluak nahitaez haiek aintzat hartu beharra, berezitasun gehigarriak dira lege-aurreproiektuak izapidetzean, eta horrela aitortzen du Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren Legeak berak, *«Xedapen bereziak»* izenburuko bere III. kapituluaren sartzen baitu 13. artikulua. Zioen azalpenean adierazten du horren arrazoa: *«Legeen garrantzi berezia dela eta, lege-aurreproiektuak aztertzeko berariazko izapide bat ezarri da Gobernu Kontseiluarentzat. Horren helburua da legegintzako ekimena erabili behar duen organoak, artikulua banatutako testu bat aurrean izanez, legea egiteko prozeduraren planifikazioa bideratzea eta haren ardura bere gain hartzea, ondorengo entzunaldi-, kontsulta- eta txosten-izapideek ekar ditzaketen emaitzak gorabehera»*.

Hemen, berriz ere galdetu liteke zertan diren juridikoki ezberdin izapidetze administratiboaren xede izandako eta *«lege-proiektu»* gisa onartutako edo onartu gabeko *«lege-aurreproiektuak»*, *batetik, eta* Legebiltzarrera igortzen diren *«lege-proiektu»* substantzialak, bestetik. Hasteko, argitu behar dugu txosten honetarako ez duela funtsezko garrantzirik *«aurreproiektuen»* eta *«proiektuen»* artean egin ohi den izen-bereizketak —gorago aipatu ditugun Jaurlaritzari buruzko Legearen artikulua horien arabera, badirudi EAEko antolamenduan *«aurreproiektu»* deitzen zaiela sailek egindako testuei, zeinak Jaurlaritzari proposamen gisa aurkezten baitzaizkio *«lege-proiektu»* eran onar daitezten eta lege-proiektu bihurtzen baitira aipatutako organoaren onarpena jasotzen dutenean—. Garrantzi eta funts handiagokoa da, ordea, honako haiek bereiztea: *«testua»*, bere prestatze administratiboaren fasean, harik eta Gobernu Kontseiluak onartzen duen arte, eta *«Legebiltzarrera igortzeko den dokumentua»*, izapidetze parlamentarioaren xede bihurtuko dena behin betiko, Jaurlaritzak legegintzako ekimenerako ahala baliatzean.

Horri buruzko doktrina ugari dago, baina gaur egun —exegesi jasoagoak salbu— nahiko argigarria da Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 127. artikuluan *«Legegintza-ekimena eta erregelamenduak eta lege-mailako xedapenak emateko ahala»* izenburupean xedatutakoa:

«Nazioko gobernuak Konstituzioan aurreikusitako legegintza-ekimena baliatuko du, lege-aurreproiektuak prestatuz eta onetsiz eta gero lege-proiektuak Gorte Nagusietara igorriaz.»

Autonomia-erkidegoetako gobernu-organismoek Konstituzioan eta beren autonomia-estatutuetan ezarritako moduan baliatuko dute legegintza-ekimena. (...)

Nahiz eta artikulua horren lehenengo zatia kontsideratu daitekeen Estatuko Administrazio Orokorren esparruan haren aplikazio eskusiboa aplikatzea aurreikusten duten manuen arabera (horregatik, ez litzateke Euskal Autonomia Erkidegoan aplikagarria Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen azken xedapenetatik lehenengoan ezarritako moduan), ez dago kontraesanean, puntu horretan, Jaurlaritzari buruzko Legearekin. Alegia, gobernu-organismoek bi fasetan egikaritzen dute legegintzako ekimena, zeina, kasu honetan, Eusko Jaurlaritzari esleitzen baitiote Jaurlaritzari buruzko Legearen 16. eta 18.a artikuluek: lehenengo fasean, barrukoan, «lege-aurreproiektuak eginez eta onartuz», eta gero, bigarren fasean, «lege-proiektuak Eusko Legebiltzarrerara bidaliz».

Bi fase horiek —eta beren izapidetzeen emaitzak—, zalantzarik gabe, badute garrantzia, Jaurlaritzaren jardunaren bi aldeak islatzen dituztelako: batetik, zuzendaritza politikoko organoa da, eta, bestetik, Administrazio Publikoaren egiturako organo gorena.

Esan daiteke, bada, «lege-aurreproiektu» bat Administrazioaren barruko jardueraren emaitza dela; jarduera horrek diskrezionaltasun-irizpide nabarmenak ditu, baina programaziopean dago (arau-plangintza: Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 132. artikulua) eta berariazko prozedura baten pean; horren gabeziak deuseztasun-akatsak sor ditzake —are bide juridikzionaletan aurkaratzeko modukoak—. Gobernu Kontseiluak hura onartzeak (eta «lege-proiektu» bihurtu, Jaurlaritzari buruzko Legearen terminologian) jada amaierako egintza juridikoaren izaera ematen dio —Xedapen Orokorren Egiteko Prozeduraren Legearen 13. artikulua—, eta une horretantxe buka litezke haren izapidetzea eta ondorioak.

«Lege-aurreproiektuen» azken xedea, noski, onartze soiletik edo Xedapen Orokorren Egiteko Prozeduraren Legean araututako prozedura-ibilbidea bukatzetik harantzago doa. Hau da, onartua izatetik eta Gobernu Kontseiluko (edo haren Idazkaritzako) administrazio-zerbitzuetan «onartutako lege-proiektu» gisa egonean egotetik harago doa. Aldiz, asmoa da antolamendu juridikoa eraldatzea alderdi jakin batean —lege-aurreproiektuaren xedea eta helburua—, oinarritzat hartuta gizartearen eta zerbitzatu beharreko herritarren benetako eskakizunen arabera taxututako gobernu-programa bat.

Xede eraberritzaile horretarako lagungarria da «lege-proiektua» Legebiltzarrerara igortzea, gaur egun Administrazio Zuzenbideko inongo arauen pean ez dagoen ahala erabiliz burutzen diren «egintza politiko» horietako bat, hain zuzen. Izan ere, proiektua Legebiltzarrerara nola eta zein agirirekin batera igorri behar den zehazten duten manuak hain daude bi munduen arteko mugatik hurbil non ia-ia Zuzenbide Parlamentarioko manuztat jo daitezkeen (Jaurlaritzari buruzko Legearen 57. artikulua Legebiltzarraren Erregelamenduaren 133. artikulua korrelatibo gisa, Jaurlaritzari buruzko Legearen 58. artikulua prozedura parlamentarioaren beraren araudi gisa).

Illo horretatik, igortzeko egintzak *plus* bat eransten dio Jaurlaritzak onartutako «lege-proiektu» jada perfektuari, helburu jasoago batekin, hots, gobernu-programan dagoen legegintza-programari edukia emateko helburuarekin, antolamendu juridikoak aitortutako legegintzako ekimenerako ahala baliatuz.

Gobernu Kontseiluak «lege-proiektu» bat Legebiltzarrari aurkezteko hartzen duen «igorpen-erabaki» horren izaera «politikoa» Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzian berretsita dago. Izan

ere, 1990eko martxoaren 15eko Epaian (KAB 1990, 45), LEGUINA VILLA jauna txostengilea zela, honako hau adierazi zuen Konstituzio Auzitegiak:

«... Gobernuaren eginkizunak Konstituzioaren 97. artikuluan aipatzen dira; ez daude Gobernuaren jarduketa guztiak Administrazio Zuzenbideari loturik. Dudarik gabe, adibidez, ez daude loturik beste organo konstituzional batzuekiko harremanekin zerikusia duten jarduketak; besteak beste, lege-proiektu bat edo antzekoren bat Gorteetara bidaltzeko erabakia. Espainiako Konstituzioaren 97. artikuluan esleitzen zaion zuzendaritza politikoko eginkizuna ere betetzen du Gobernuak Gorteen bitartez. Kontrol judizialaren pean dauden administrazio-jarduketan aldean bestelakoak dira Gobernuaren jarduketa horiek; mota horretakoak dira Gobernuari dagokion akzioaren alderdi bati edo besteari lehentasuna ematen dioten erabakiak, salbu eta lehentasun hori nahitaezkoa denean, legeek xedatutakoa betetzeko».

Auzitegi Gorenak ere ildo bereko adierazpenak egin ditu bere jurisprudenzian, funtsean Estatuko botereen arteko harremanei jarri badie ere arreta. Hala, legegintzako ekimena egikaritzeko eskaerari ezetza emateko edo ekimen hori egikaritu den kasuei buruzko epaiak eman ditu (Auzitegi Gorenaren 1990eko martxoaren 13ko Epaia [JB 1990, 1938]; 1990eko urriaren 25ekoa [JB 1990, 7972]; eta 1991ko abenduaren 10ekoa [JB 1991, 9254]).

Hortik jada ondorio batzuk atera ditzakegu:

- I. Lege-aurreproiektuen izapidetzeari ez dio eragiten, printzipioz, Legebiltzarra desegin eta prozedura parlamentarioak iraungitzeak.
- II. Xedapen Orokorrek Egiteko Prozeduraren Legean ezarritako izapidetzea ezin da saihestu, eta ahal den neurrian, eta haren xede materialari kalterik egin gabe, ulertu behar da lehenago egindako izapideek beren balio osoari eusten diotela; betiere, kasu bakoitzean prozedura bultzatzeko ardura duen organoak baloratu behar du hori, eta kontuan hartu behar da, gainera, horrelako kasuetan prozedurak duen izaera berezia, malgua eta antiformalista.
- III. Gobernu Kontseiluari aurkezten zaizkion «lege-aurreproiektuak», hark «lege-proiektu» eran onartzen dituenak —Legebiltzarrera bidali edo ez bidali bertan izapidetzen jarraitzeko—, administrazio-egintza baliozkoak dira (antolamendu juridikoaren berrikuntzan eraginkorrak ez badira ere), eta Gobernu Kontseilu horretan dute egoitza, inongo iraungitze-datarik gabe, Xedapen Orokorrek Egiteko Prozeduraren Legean aurreikusitako prozedura-ibilbideari amaiera ematen diotelako.
- IV. Gobernu Kontseiluak «lege-aurreproiektua» aintzat har dezake eta amaierako onarpena eman diezaioke Legebiltzarrera «lege-proiektu» gisa igortzea erabaki aurretik edo hori erabakitzearekin batera.
- V. Behin Gobernu Kontseiluak «lege-proiektua» onartutakoan, Legebiltzarrera bidaltzeko erabakia haren administrazio-funtziotik kanpo dago; «egintza politikotzat» jo behar da eta, beraz, ez dago inongo araugintza-mandaturi lotuta, baizik eta, areago, egokitasun-printzipioei, alhora utzi gabe proiektuarekin batera zer dokumentazio igorri behar den zehazten duten arauak. Arau horietan ezarriko da, halaber, Mahaiak proiektua onartuko duen ala ez.

6. LEGEBILTZARRERA IGORRITAKO «LEGE-PROIEKTUEN» EGOERA ADMINISTRATIBOA HURA DESEGINDAKOAN.

Lehenago azaldu denez, Eusko Legebiltzarra desegin edo haren agintaldia amaitutakoan, iraungi egingo dira, beren espediente parlamentarioari dagokionez, izapidetzen ari diren gai guztiak, Legebiltzarra desegin aurretik bertara bidali diren «lege-proiektuak» ere tartean direla. Galdetu liteke, bada, Gobernu Kontseiluan onartu eta Legebiltzarrera legegintzako ekimen gisa igorritako «lege-proiektuak» zer egoeratan geratzen diren Legebiltzarra desegin ondoren, Administrazio Zuzenbidearen ikuspuntutik.

Gobernu Kontseiluak onartutako «lege-proiektu» horiek, txosten honen egilearen iritziz, fase administratiboa deituko diogun horretan ezarri zaien helburua betetzen dute baita Legebiltzarra desegin eta gero ere. Hau da, eta Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren Legearen zioen azalpenean adierazitako terminoetan, aurrez ikus daitekeen eta zehatza den legegintzako ekimen baten edukiaren forma eta funtsa aurreikustea, metodo honi jarraikiz:

«...erregelamenduaren mailako xedapenatarako ezarritako metodologia bera ezartzea Jaurlaritzaren barruan egiten diren legeetarako. Horrela legegintzako ahala duenaren eginkizuna erraztu egingo da, hobeto funtsatutako egitasmoak aurkeztuko baitzaizkio eztabaidarako eta erabakia hartzeko, helburuak iristeko egokiagoa eta finagoa den teknika juridikoaz artikuluka banatuak. Funts zehatzago eta ziurrago horren gainean dagokio Legebiltzarrari egitasmoak zuzendu eta onartzea».

Izan ere, arauak egiten hasteko erabakia, bai fase administratiboan, bai araua Legebiltzarrera igorritz haren izapidetze parlamentarioa abiarazteko garaian, ez da «... betekizun formal huts bat, baizik eta garrantzi juridiko eta politiko handia duen egintza bat, arauaren beharrian eta bideragarritasunaren gainean gutxieneko gogoeta behar duen egintza bat, alegia. Horrexegatik, arauaren edukia finkatzen eragina izango duten era guztietako aldagaiak kontuan hartzea eskatzen du (azterlanak, txostenak, entzunaldiak, kontsultak, negoziazioak eta abar); orobat, araua indarrean sartzeko gutxi gorabehera zer kostu ekarriko duen eta zer eraginkortasun izango duen kalkulatzea eskatzen du, ez bakarrik herri-administrazioei begira, baita herritarrei eta, eskuarki, ekonomiari begira ere» (Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren Legearen zioen azalpena).

Hala ere —eta hemen hartzen du balioa Gobernu Kontseiluari dagokion goi-zuzendaritza politikoak—, Gobernu Kontseiluak bere egin ote dezake lehenago izapidetutako «lege-aurreproiektu» bat, edo are lehendik onartuta dagoen «lege-proiektu» bat, eta hura berriro igorri Legebiltzarrera «lege-proiektu» gisa? Hori egin al dezake dagoeneko lege-proiektu hori aurrez Legebiltzarrera bidalita dagoenean?

Azaltzen ari garenez, eta alde batera utzita xedapenaren «garrantzi handia» (Xedapen Orokorrak egiteko Prozedurari buruzko Legeak hitzez hitz dioten moduan), erabaki politikoa da, argi eta garbi, Gobernu Kontseiluak lehenagoko proiektu bat bere egitea eta Legebiltzar berriari igorri behar zaion ala ez erabakitzea; horrela, proiektu hori sendotu egiten du, beharrezkoa eta egokia den —eta, beraz, indarra duen— **legegintzako erabaki politiko** gisa, Legebiltzar berritik sortutako gobernu-programari jarraituz.

Egia da edozein lege-proiektu Legebiltzarrera igortzen denean beti erantsi behar direla Jaurlaritzari buruzko Legearen 57. artikuluan eta Legebiltzarraren Erregelamenduaren 133. artikuluan eskatzen diren aurrekariak eta agiriak, ez dadin zalantzarik izan Legebiltzarreko Mahaiak hura onartzeari begira. Hortik aurrera, ordea, era berean erabaki nabarmenki

politikoa da proiektu hori eta aurretik egindako izapidetze administratibo hori Gobernu Kontseiluak bere egitea. Jaurlaritza berriak erabaki politiko hori hartu du, hasiera batean proiektu horiek onartu zituen Administrazio beraren goi-zuzendaritzan eta zuzendaritza politikoa diharduela –Administrazioak nortasun juridiko bakarrarekin dihardu beti, nahiz eta Jaurlaritza aldatu–, dagoeneko fase administratiboan izapidetua izan den proiektuaren nahikotasuna, gaurkotasuna eta indarra berretsiz.

Hau da, egindako izapidetze-egintzen balizko baliozkotasun juridikoa ontzat emanda, egintza horiek ez dute eraginik izan Gobernu aldatzearen eta Legebiltzara desegitearen ondorioz.

Horrenbestez, hau idazten duenaren iritziz, zuzendaritza honi egindako galderaren erantzunean ezin da saihestu eta derrigorrezkoa izango da Xedapen Orokorrek egiteko Prozedurari buruzko Legea izapidetzea, baina, hala ere, sailburuak dagokion proposamena Gobernu Kontseiluari aurkeztea erabakitzen badu edo Gobernu Kontseiluak, legegintzako ekimenaren ahalmena baliatuz, Legebiltzarrera bidaltzeko erabakia hartzen badu, kontuan izan beharko ditu eta baliatu aurrez egin diren izapidetze baliodunak, baldin eta egiaztatzen bada «*lege-proiektu*» hori Gobernu Kontseilu berriak bere agintaldian egin beharreko aurreikuspen politikoarekin bat datorrela, hura ordenamendu juridikoa inplementatzea beharrezkoa dela eta «*lege-proiektuaren*» testuko funtsezko elementuetan aldaketarik ez dela gertatu hura onetsi eta gero sortutako arauen ondorioz. Balorazio hori, izatekotan, irizpide materialetan eta aukera- eta egokitasun-irizpide zorrotzetan oinarrituz egin beharko da.

7. ONDORIOA

Laburpen gisa: gaur egun indarrean dagoen Gobernu Kontseiluak, Jaurlaritzari buruzko Legearen 16. eta 18.a artikuluek aitortzen dioten legegintzako ekimenerako ahala baliatuz, erabaki dezake lehendik ere onartuta dagoen «*lege-proiektu*» bat onartzea eta Legebiltzarrera igortzea, aldeztu aurretik sailburu eskudun batek (edo gehiagok, eskudunak gehiago badira) proposamena aurkeztuta.

Gobernu Kontseiluko kide batek edo gehiagok aurkeztutako proposamen horrek helburutzat izan behar du, Jaurlaritzari buruzko Legearen 26.8 artikuluan jasotako egokitasun-erabaki formala eta proposamena islatzeaz gainera, berrestea bai arauaren bideragarritasunak indarrean dirauela (hots, ez diotela eragin lehengo igorpenaren ondoren onartutako arauak), bai lehenago egindako izapideek indarrean dirautela eta antolamendu juridikoa egin nahi den berrikuntza egokia eta beharrezkoa dela, egungo Jaurlaritzaren proiektu politikoan aurreikusitako ildoekin bat etorritik.

Hartara, jada onartuta eta Gobernu Kontseiluaren eskuetan dauden «*lege-proiektuak*» berriro izango dira, ikuspegi parlamentariotik, «*lege-proiektu*» berriak, Legebiltzarrera igortzen direnean, beren aurrekari guztiekin batera; eta berriro hasiko da behinola Legebiltzara desegin zenean iraungitako izapidetze parlamentarioa.

Ezin dugu txosten hau amaitu aipatu gabe **aurreko Gobernu Kontseiluak 2016ko otsailaren 23an onetsitako Euskal Autonomia Erkidegoan kirol-arloko lanbideetan sartzeari eta jarduteari buruzko Lege-proiektuaren** testu berriak badituela zenbait aldaketa, eta gure egiten dugula hari buruz atxikita doan Memoriaren 26. atalean adierazten den erabakia,

alegia: «*proposatutako aldaketak ez dira funtsezkoak ez ikuspuntu kuantitatibotik, ez ikuspuntu kualitatibotik*».

Ondorioei dagokienez, aldaketa horiek –Memoriaren 22. ataletik 24. atalera zehaztuak– hiru esparrutan multzokatu daitezke: (i) hizkuntza-eskubideen bermea; (ii) Gobernuak legebiltzarreko izapidetzea iraungi eta gero onetsitako hiru titulazio akademiko berri sartzea, lege-aurreproiektuan preskribatutako titulazioen izenak aldatzen dituztenak; eta (iii) Legea indarrean sartzeko data eta kualifikazio profesionalen eskakizun-maila aldatzea.

Aldaketa horiek sartzen dira, funtsean, honako arrazoi hauen ondorioz: **a)** denbora igarotzearen ezinbesteko ondorioa, hau da, indarrean sartzeko **datak aldatzen dira**, baina horrek ez ditu aldatzen aurreko lege-proiektuak aurreikusten zituen epeak; **b) aurreko lege-proiektua baina lehenagotik zeuden hizkuntza-eskubideei** dagozkien aldaketa proposamenak. Haiek orain sartzearen arrazoia indarrean dauden eskubide horiek Lege-proiektuan nola zehazten diren eta zer eragin duten erregulatzea da, eta ez ordenazio berri bat sortzearen edo gure hizkuntzari buruzko araudia garatzearen ondorioa; eta **c) hiru titulazio akademikoen izenak sartzeko** arrazoia da Lege-proiektua egokitzea jada ordenamenduan indarrean dauden kontzeptu eta izendapen juridikoak erabiliz.

Haxe da egindako txostena, eta zuzenbidean hobeto oinarrituriko beste edozeinen mende dago.