



EUSKAL SEKTORE PUBLIKOKO ANTOLAMENDUARI ETA FUNTZIONAMENDUARI BURUZKO LEGE AURREPROIEKTUAREN TXOSTEN JURIDIKOA

1.- SARRERA

Txosten hau Sail honen Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzak eskatuta bidali da; Euskal Sektorre Publikoko Antolamenduari eta Funtzionamenduari buruzko Legearen aurreproiektua zuzenbidearen arabera egokitzeari buruzkoa da.

8/2003 Legeak, abenduaren 22koak, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurarenak, 7.3 artikuluan honako hau ezarri du: «Betiere, prozeduraren instrukzioa egin duen saileko zerbitzu juridikoak txosten juridiko bat egin beharko du alderdi hauek aztertzeko: egitekoa den arauaren funts objektiboa zein den, haren edukia Legearen eta Zuzenbidearen arabera den eta araugintza-teknikaren jarraibideak bete diren, baldin eta halakorik balego».

Zerbitzuen Zuzendaritzaren aholkularitza juridikoa eskuduna da txosten hau emateko, Herri Administrazio eta Justizia Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duen apirilaren 9ko 188/2013 Dekretuaren 6.1 e) artikuluan ezarritakoari jarraiki; bertan, aipatutako Zuzendaritzari esleitzen zaio «Sailari dagozkion gaitan, irizpen teknikoak prestatzea eta, oro har, laguntza juridikoa ematea, Saileko organoek hala proposatzen dutenean, eta, halaber, eskatzen zaion laguntza ematea, xedapen orokorrak prestatzeko eta administrazio-egintzak emateko prozeduretan».

Espedientean jasotzen den dokumentazioa –Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 8/2003 eta 4/2005 Legeetan xedatutakoarekin bat¹– honako hau da:

¹ 19. artikulua.- Generoaren arabera eraginaren aurretiko ebaluazioa.

1.– Arau edo administrazio-egintza bat egin aurretik, hura sustatuko duen administrazio-organoak proposamenak emakumeetan eta gizonetan kolektibo gisa izan dezakeen eragina ebaluatu behar du.

1. Generoaren araberako eragin-txostena
2. Justifikazioko memoria
3. Memoria ekonomikoa
4. Lege-aurreproiektua egiteko espedientea izapidetzen hasteko agindua.
5. Lege-aurreproiektuaren zirriborroa.
6. Lege-aurreproiektuaren hasierako zirriborroaren aurretiko onespeneraren agindua; haren bidez, aurreproiektua egiteko prozeduraren jarraipena ebazten da.

2.- AURREKARIAK

Eusko Jaurlaritzaren antolamenduaren arauketa Gobernuaren Legeari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean dago, eta administrazio publikoarena eta Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoarena, Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen testu bategina onesten duen azaroaren 11ko 1/1997 Legegintzako Dekretuan.

Arau horiek indarrean sartu zirenetik, gure autonomia-erkidegoan legegintza-, antolamendu-, teknologia- eta gizarte-arloko zenbait aldaketa egon dira; hori dela eta, araua berrikusi behar da eta administrazio publikoaren antolamendu-egitura eta Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoa eta

Horretarako, aztertu behar du arauan edo administrazio-egintzan proiektatutako jarduerak ondorio positiboak edo kontrakoak izan ditzakeen emakume eta gizonen arteko desberdintasunak ezabatzeke eta berdintasuna sustatzeko helburu orokorrean.

2.- Eusko Jaurlaritzak Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundearen proposamenez onetsi behar dituen arau edo jarraibideetan, aurreko lerrokan generoaren araberako inpaktuaren aurretiko ebaluazioa egiteko jarraitu beharreko urratsak zein diren adierazi behar da, bai eta ebaluazioa eta hurrengo artikuluetan aurreikusitako gainerako izapideak egiteko beharretik kanpo geratzen diren arau edo administrazio-egintzak ere.

40/2012 EBAZPENA, abuztuaren 21ekoa, Jaurlaritzaren Idazkaritzako eta Legebiltzarrarekiko Harremanetarako zuzendariarena; haren bidez, Gobernu Kontseiluak hartutako Erabakia argitaratzen da, «genero-eraginaren aurreko ebaluazioa gauzatzeari buruzko jarraibideak onartzekoa eta gizonen eta emakumeen arteko desberdintasunak ekidin eta berdintasuna sustatzeko neurriak hartzeari buruzkoa».

«Lehenengo jarraibidea: Generoaren araberako Eraginaren Txostena.

2.- Helburua.

1) Xedapen orokorretarako proiektuek, hau da, lege- edo erregelamendu-maila duten arau juridikoen proiektuek, generoaren araberako eraginari buruzko txostenarekin batera joan behar dute, honako hauek izan ezik:

b) Funtsean antolaketa-izaera dutenak, bereziki».

Txostenak honela dio:

«Legebiltzarrak lege-aurreproiektu honen izapidetzeari ezarritako premiazko izaera dela eta, kontuan hartuta testu berria Euskal Herri Administrazioari buruzko Lege Proiektutik abiatuta egin dela, genero-ikuspegian eragina duten funtsezko aldaketarik gabe, ulertzen da lege-proiektu horretarako egin zen txostenak balio duela, eranskin gisa erantsi denak».

funtzionamendu-arauak eguneratu. Horregatik egin zen Euskal Administrazio Publikoaren Legearen proiektua, duela gutxi Legebiltzarraren izapidetzearen helburu izan dena eta Jaurlaritzak atzera bota zuena, orduan autonomia-erkidego honen legegintza-ganberan zegoen testuinguru politiko negatiboa kontuan hartuta: «2015eko ekainaren 18an, Eusko Legebiltzarrak erabaki zuen, EAJ-PNV, EH Bildu eta SV-ES taldeek hitzartutako erdibideko zuzenketaren ondoren, Gorka Maneiro Labayen jaunak, UPyD talde mistoko legebiltzarkideak, Euskal Administrazio Publikoaren Lege berria planteatzeko eman beharreko urratsei buruz aurkeztu zuen mozioa onestea.

Bertan, Eusko Jaurlaritzari eskatzen zaio bi lege-proiektu emateko: bat, euskal sektore publikoaren antolamenduari eta funtzionamenduari buruzkoa (eremu komunean, foralean eta tokikoan euskal administrazio publikoei lotutako sektore publikoen multzo gisa ulertuta), euskal sektore publiko efizientea eta eraginkorra egituratzeko, dauden erakundeak arrazionalizatzeko; bestea, euskal sektore publikoaren gardentasunari, parte-hartzeari eta gobernu onari buruzkoa, baliabide publikoen kudeaketan erabateko gardentasunaren alde eta herritarren parte-hartze aktiboaren alde egiten duena eta, printzipio orokorrez gainera, herritarrek euskal administrazio publikoekin dituzten harremanetan dauzkaten eskubideak eta oinarritzko betebeharrak eta komunak jasotzen dituen.

Era berean eskatzen zaio, bi lege horiek egitean, kontuan hartzeko Legebiltzarreko taldeek Jaurlaritzak atzera botatako Euskal Administrazio Publikoaren lege-proiektuari aurkeztutako zuzenketak, ahalik eta adostasunik gehien izateko horiek ahalik eta lasterren izapidetzeko.

Azkenik, bi proiektu horiek Ganberari hurrengo bilera-aldia baino lehen bidaltzeko eskatzen zaio, ahalik eta lasterren izapidetzeko² ».

Horrenbestez, hau ez da legegintzako ekimen berria, baizik eta ganberan Euskal Sektore Publikoa osatzen duten erakundeen antolamenduari eta funtzionamenduari dagokienez aurkeztutako testuaren zati baten erreprodukzio hobetua. Lege-proiektuak araututako beste gai bat, Jaurlaritzak Legebiltzarraren izapidetze-prozesutik kendu duena, orain euskal sektore publikoaren gardentasun, herritarren parte-hartze eta gobernu onari buruzko lege-aurreproiektua arautzeko helburu da.

² Generoaren arabera eragin-txostena

Eusko Legebiltzarrak onetsitako mozioak Jaurlaritzari bi proiektu horiek Ganberari hurrengo bilera-aldia hasi aurretik bidaltzeko eskatzen dionez, hura ahalik eta lasterren izapidetzeko, eta testu berria Euskal Administrazio Publikoaren Lege-proiektua abiapuntu hartuta egin dela kontuan hartuta, hasteko aginduak adierazten du gertakari horiek «aukera eman behar dutela berriz ere parte-hartzeko prozesua hain neurtua ez izateko, esaterako, duela gutxi jendaurrean jarritakoaren hain antzekoa den edukia berriz ere jendaurrean jartzeko izapidea ez errepikatzeko». Gainera jaso da «8/2003 Legeak ez duela aurreikusten epeak murrizten dituen izapidea edo prozedura (...); 14. artikuluan aukera ematen du, arrazoiz, lege maila duten arauak eskatzen ez dituzten izapideak alde batera uzteko. (...) Ulertzen da ez dela genero-eragina ebaluatzeko izapidea errepikatu behar, lehenengo eta behin, arauketaren antolamendu-izaeragatik —bazterketa dakarrela kontuan hartuta—, eta, bigarrenik, txosten hori duela gutxi egin delako, euskal administrazio publikoaren lege-aurreproiekturako.

Era berean ulertzen da ez direla Euskadiko Kontsumoko Kontsulta Batzordearen eta Batzorde Ekonomikoaren eta Sozialaren eta Datuak Babesteko Euskal Agentziaren txostenak baztertu behar. Kasu horietan, indarra du aipatutako aurreproiektuaren inguruan emandako iritziak.»

3.- ESKUMENA ETA ARAUDI MAILA

3.1.- GAIAREN ARABERAKO ESKUMENA

Gernikako Estatutuak³ (aurrerantzean, EHAE) gure autonomia-erkidegoari eskumen eskusiboa ematen dio «autogobernuko erakundearen antolamendu, araubide eta funtzionamenduari dagokienez, Estatutu honen arauen barruan⁴» eta «Euskal Herriko sektore publikoari dagokionez, Estatutu honen beste arau batzuen eraginpean ez badago⁵.»

Euskadiko Autonomia Erkidegoaren (aurrerantzean, EAE) egitura eta antolamendua direla eta, adierazi behar da estatuko legegileak ez duela eredu berezirik ezarri Espainiako Konstituzioaren (aurrerantzean, EK) 149.1.18 artikulua administrazio publikoaren araubide juridikoaren oinarriak ezartzeko aitortu dion eskumena baliatuta.

³ 3/1979 Lege Organikoa, abenduaren 18koa, Euskal Herriko Autonomia Estatutuarena

⁴ *Ibidem.* 10.2. artikulua.

⁵ *Ibidem.* 10.24. artikulua.

Administrazio-jarduerari buruzko gaia dela eta, EKren 149.1.18 artikulua estatuari eskumen eskusiboa ematen dio administrazio-prozedura erkidearen inguruan, autonomia-erkidegoen antolamenduaren ondoriozko espezialitatea gorabehera; ulertu behar da (azken ohar horren ondorioz) EAEk eskumena duela gaiaren inguruan dagoen oinarritzko araudiaren legegintzako garapena egiteko.

Hala ere, Euskal Herriko funtsezko zuzenbidearen espezialitateetatik eta antolamendutik datozen arau prozesalei eta prozesu administratiboen eta ekonomiko-administratiboen arauak dagokienez, eskumen osoa EAErena da, EHAren 10.6 artikulua ezartzen duen bezala.

Ez dago zalantzarik, beraz, duen eskumenaren hedadurari dagokionez, «administrazio publikoaren eta Euskadiko Autonomia Erkidegoaren sektore publikoan dauden erakunde guztien antolamendua eta funtzionamendua⁶» egiteko.

3.2.- ESKUMEN FORMALA

Jaurlaritzaren Legeari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 18. artikulua ezartzen du Jaurlaritzari dagokiola lege-proiektuak onestea, Legebiltzarrera bidaltzeko.

EAEko Administrazio Orokorrean, Herri Administrazio eta Justizia Sailari dagokio proiektu hau sustatzea, Lehendakariaren abenduaren 15eko 20/2012 Dekretuak, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituenak, 6. l) artikuluan ezarritakoaren arabera eta, zehatzago, Funtzio Publikoko Sailburuordetza, Herri Administrazio eta Justizia Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzeko apirilaren 9ko 188/2013 Dekretuko 15.1 artikuluan ezarritakoari jarraiki. Euskal Sektore Publikoko Antolamenduari eta Funtzionamenduari buruzko Lege-proiektua egiteko prozeduraren hasierari buruz Herri Administrazio eta Justiziako sailburuak 2015eko ekainaren 8an emandako Aginduak «Herriarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzari esleitzen dio, legegintzako prozedura hori izapidetzeko organo arduraduna den aldetik, 188/2013 Dekretuak, apirilaren 9koak, Herri Administrazio eta Justizia Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duenak, 18. artikuluko b) epigrafean "Antolaketaren eta prozeduraren arloko xedapen orokorren proiektuak, ekimenak eta arau-gidalerroak prestatu eta proposatzeko –horiek sinplifikatzeko eta horien

⁶ Aurreproiektua, 1.1. artikulua. Xedea.

kalitatea eta gizarterako eraginkortasuna hobetzea bilatuz—" esleitutako eskumenarekin bat».

3.3.- ARAUDI MAILA

Proiektuaren araudi maila egokia Legearena da, izan ere, autonomia-estatutuak EAERI emandako eskumen eskusiboaren arauketa da.

4.- PROIEKTUAREN EDUKIA

Euskal Sektore Publikoko Antolamenduari eta Funtzionamenduari buruzko Lege-aurreproiektua, txostenaren helburu dena, honela egituratzen da: azalpen-zatia, izaera bereko izenburuekin; xedapen-zatia, bost titulutan – dagozkien kapituluekin– banatutako 80 artikuluk osatzen dutena, eta azken zatia, xedapen gehigarria, xedapen iragankorra, xedapen indargabetzailea eta bi azken xedapen jasotzen dituen.

Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren 8/2003 Legeak, abenduaren 22koak, 7.3 artikuluan proiektu honen analisiak bete behar duen helburua eta edukia ezartzen ditu: «egitekoa den arauaren funts objektiboa zein den, haren edukia Legearen eta Zuzenbidearen arabera den eta araugintza-teknikaren jarraibideak bete diren, baldin eta halakorik balego».

Legegintzako teknikak argi eta eraginkortasunez legeztatze diziiplina eratzen du. Edukiak, legeen idazketa egokiari eragiteaz gainera, antolamendu juridikoaren unitateari eta koherentziari ere eragiten dio. Legeen inperfekzioak, zehaztugabetasun teknikoak edo egiturazko inkoherentziak Zuzenbideko Estatuaren euskarri irmoenetako baten aurka egin dezake: segurtasun judizialaren printzipioa, Konstituzio Auzitegiak «segurtasun- eta legezkotasun-oinarri» eta «bidegabekeriaren debeku» gisa adierazten duena. Konstituzio Auzitegiak martxoaren 15ean emandako 46/1990 Epaiak adierazitakoarekin bat, segurtasun juridikoari buruzko Espainiako Konstituzioaren 9.3 artikulua jasotzen duen eskakizunak dakar legelariak argitasuna izan behar duela helburu, eta ez araudiaren aldetiko nahasmendua; saiatu behar da, legeztatzen den gaiaren inguruan, operadore juridikoek eta herritarrek zeri eutsi jakin dezaten, eta saiatu behar da objektiboki nahasiak diren egoeretatik ihes egiten⁷.

⁷ García-Escudero Márquez, Piedad. Manual de Técnica Legislativa. Civitas. Madrid. 2011.-

EAEko araudi teknikoari buruzko arauak 1993ko martxoaren 23ko Gobernu Kontseiluaren Erabakiaren bidez onetsitako lege-proiektu, dekretu eta agindu eta ebazpenak egiteko Jarraibideetan jaso dira (aurrerantzean, gure LADAEJ).

Nolanahi ere, aholkularitza hau jakitun dago bakoitzaren berezko estiloaren eta Euskadiko Batzorde Juridiko Aholkulariak ⁸ (aurrerantzean, EBJA) sarritan exijitzen duen faktura tekniko egokiaren arteko muga zehaztugabearen gainean; beraz, erakunde sustatzailearen esku geratzen da muga hori zehaztea.

4.1 AURREPROIEKTUAREN IZENBURUA

Aurreproiektuaren izenburuak, «EUSKAL SEKTORE PUBLIKOAREN ANTOLAMENDUA ETA FUNTZIONAMENDUA»k, «zehaztasunez islatu beharko du araututako gaia, edukia zein den igarri ahal izateko eta beste edozein xedapenetik bereizi ahal izateko⁹». Arautu beharreko gaia Euskal Sektore Publikoa da; hala ere, Euskal Sektore Publikoa aurreproiektuan «Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoa eta euskal sektore publikoaren integrazio eta dimentsionamendua» I. tituluko bigarren kapituluan eta «integrazio eta dimentsionamendu»ari dagokienez baino ez da tratamenduaren helburu.

Aurreproiektuko azalpen-zatiaren gainerako tituluen helburua Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoa da:

- II. TITULUA - Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko erakunde-antolamendua.
- III. TITULUA - Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren osaera.
- IV. TITULUA - Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren antolamendua eta eraldaketa.

⁸ Ikus, besteak beste, 161/201 BJAD.

⁹ Gure LADAEJ: Lehenengo jarraibidea: Titulua; 6.- Edukia eta helburua.

Antzeko idazketa daukagu Idazkaritzaren 2005eko uztailaren 28ko Ebazpenean, araudiko teknikaren Jarraibideak (aurrerantzean Estatuko Jarraibideak) onartzen dituen 2005eko uztailaren 22ko Ministro Kontseiluaren Erabakiari publizitatea ematen dionean. 1. jarraibidea. Lege-aurreproiektuen, Legegintzako Errege Dekretuen proiektuen, Errege Lege Dekretuen proiektuen eta Errege Dekretuen proiektuen egitura b. Titulua. 7. Izendapena.

- V. TITULUA - Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren funtzionamendua, herritarren zerbitzura jarduteko.

Zioen azalpenak horren inguruan honako hau adierazten du:

«I. tituluak legearen xedea, helburuak eta aplikazio-eremua zehazten ditu, oro har; funtsean, Autonomia Erkidego honen sektore publikoari begira egiten du hori, baina ahaztu gabe legearen helburuen artean dagoela euskal administrazio publikoek eta haien inguru instituzional eta instrumental atxikiek osatzen duten multzoak sektore publikoarekin izan behar duen eta duen lotura argia.

Beraz, sektore publiko autonomikoaz gain kontuan hartzen ditu foru- eta toki-mailako sektore publikoak –eta, behar denean, baita estatu-mailakoa ere–. Alde batetik, behar bezala neurtu ahal izateko publikoa den guztiaren sorrera eta eraldaketaren prozesua; bestetik, publikoa denaren efikazia eta efizientziaren ezinbesteko ebaluazioa egiteko, eta, azkenik, euskal sektore publiko osoa arrazionalizatu eta dimentsionatzeko erabakiak hartu ahal izateko.

4. artikulua¹⁰ «Euskal sektore publikoaren aplikazioa, aintzatespena eta partaide izatea:

1. «Euskal sektore publikoa» izeneko multzoa osatzen duten administrazio publikoak, erakunde publikoak eta beste zenbait erakunde (izaera eta pertsonifikazioa edozein dela ere) identifikatzea
2. «Multzo» hori osatzen dutenek beren antolamendua eta funtzionamendua (aurreproiektuaren helburua) honako hauek osatzen duten legezkotasun-blokearen eraginpean jarri beharko dutela¹¹ adieraztea:
 - a) Lege-aurreproiektuaren beraren arauketa
 - b) Bertan, sorrera-arauak, estatutuek edo antolamenduari eta funtzionamenduari buruzko arauak edo parte hartzen duten administrazioek adostutako hitzarmenak ezartzen dituen baldintzetan parte hartzen duten (sektore publikoko kide diren erakundeak)» administrazio publikoen antolamendu eta funtzionamenduari buruzko arauketa.

¹⁰ I. tituluako bigarren kapituluaren barruan.

¹¹ «Jarri beharko dute» dio eta ez «jarriko dute» edo «jarri dute».

Badirudi aurreproiektuaren helburuak eta izenburuak ez dutela behar besteko identitatea.

4.2.- AZALPEN ZATIA: ZIOEN AZALPENA

Zioen azalpenak jaso behar du «aurreproiektua egiteko zioak (arau-proiektua), bete nahi diren helburuak, euskarri dituen oinarri juridikoak, hobeto ulertzeko arauketaren printzipioak eta ildo orokorrak eta indarrean dagoen araudian duen eragina, alderdirik berrienak bereziki nabarmenduta¹²».

Zioen azalpena ez da arauaren alderdi hutsala; hala erakusten du Konstituzio Auzitegiak Kataluniako Autonomia Estatutuaren Erreformari buruzko 6/2006 Legearen inguruko 31/2010 Epaian bere doktrina eguneratu izanak, zioen azalpenak arauen edukian duen zereginari dagokionez, eta adierazi du arau-baliorik ez izateak ez duela esan nahi balio juridikorik ez duenik. Legeen hitzurre eta zioen azalpenek –juridikoki betebeharpeko efektuak preskribatu gabe eta, beraz, zuzenbideko arauen berezko agindu-baliorik gabe– juridikoki balio kualifikatua daukate, arau horiek interpretatzeko urrats gisa.

Arau baten zioen azalpenaren irakurketak –bai operadore juridikoarentzat, bai edukia ezagutzeko interesa duten herritarrentzat– sarbide izan behar du, besteak beste: jarraian datozen eta bete nahi diren helburuen eta zioen inguruko beharrezko informazioa emango dioten artikuluetarako, aurreko egoerari dagokionez arauaren alderdi berriak –hala badagokio– emateko eta idazleak idazketan baliatzen dituen terminoei zentzua hartzeko; beraz, baliagarria da legegintza-ekimena proposatzen duenak ematen dion esanahia argitzeko.

Aurrekoa kontuan hartuta, zioen azalpeneko lehenengo bi lerrokadei emandako idazketaren inguruko eta zioen azalpenen inguruan aldarrikatzen den helburuarekiko egokitzapenaren inguruko oharra egin behar ditugu. Zioen azalpenaren edukiari dela eta, Gure LADAEEJek zera adierazten dute: «Ez dira nahastu behar Legebiltzarraren tramitaziorako lege-proiektuaren testuarekin batera joan behar duten derrigorrezko memoriarekin eta aurrekariarekin. Memoria araudiaren erregulazioari buruzko analisi zabalagoa da; bertan, zioen azalpenean jasotako alderdiez gainera, kontuan hartu behar dira zer egoera

¹² Gure LADAEEJ: bigarren jarraibidea: Lege-proiektuen, Dekretuen, Aginduen eta Ebazpenen egitura: 1. Azalpen-zatia, 2. puntua.

edo fenomenori erantzun behar zaion, dauden alternatibak eta proposatzen dena hautatzea komeni dela oinarritzen duten arrazoiak eta proposatutako arauketaren antolaketa- eta/edo finantzaketa-eraginaren estimazioa, batez ere organismoak sortzeaz ari garenean.». Horren inguruan, estatuaren jarraibideek adierazten dute «exhortazioak, adierazpen didaktikoak edo laudagarriak edo antzeko beste batzuk saihestuko direla¹³». Beraz, ulertzen dugu lerrokada horiek berriro idatzi beharko liratekeela, araugintza-teknikaren aginduetara eta araudi-testu orok izan behar duen azalpen-argitasunera egokitzeko.

4.3.- XEDAPEN ZATIA

Zioen azalpenak zera adierazten du: «I. tituluak legearen xedea, helburuak eta aplikazio-eremua zehazten ditu, oro har; funtsean, Autonomia Erkidego honen sektore publikoari begira egiten du hori, baina ahaztu gabe legearen helburuen artean dagoela euskal administrazio publikoek eta haien inguru instituzional eta instrumental atxikiek osatzen duten multzoak sektore publikoarekin izan behar duen eta duen lotura argia.

Beraz, sektore publiko autonomikoaz gain kontuan hartzen ditu foru- eta toki-mailako sektore publikoak –eta, behar denean, baita estatu-mailakoa ere–. Alde batetik, behar bezala neurtu ahal izateko publikoa den guztiaren sorrera eta eraldaketaren prozesua; bestetik, publikoa denaren efikazia eta efizientziaren ezinbesteko ebaluazioa egiteko, eta, azkenik, euskal sektore publiko osoa arrazionalizatu eta dimentsionatzeko erabakiak hartu ahal izateko.»

I. tituluaren izenburua da «Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoa eta euskal sektore publikoaren integrazio eta dimentsionamendua», eta bi kapitulutan banatzen da: «Xedapen orokorrak» eta «Euskal Sektore Publikoa».

1.artikuluak lege honen «Helburua» honela definitzen du: «Administrazio publikoaren antolamendua eta funtzionamendua arautzea, bai eta Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren barruan dauden erakunde guztiena ere». Baieztapen hori honako esaldi honekin kualifikatzen da: «Horretarako, honako hau hartzen da sektore publikotzat: Autonomia Erkidegoko

¹³ I. jarraibidea. Lege-aurreproiektuen, Legegintzako Errege Dekretuen proiektuen, Errege Lege Dekretuen proiektuen eta Errege Dekretuen proiektuen egitura ; c. Azalpen-zatia. 12.- Edukia.

Administrazio Orokorrak, haren Administrazio Institutuzionalak eta hor sartuta dauden erakunde instrumentalek osatzen duten multzoa». Badirudi sektore publikoaz ulertu behar denari buruzko erreferentzia Euskal Autonomia Erkidegoari dagokiola.

Beraz, lege-aurreproiektuaren helburua da honako entitate eta erakunde hauen antolamendua eta funtzionamendua:

1. EAEko administrazio publikoa
2. EAEko sektore publikoan dauden erakundeak, alegia, EAEko administrazio orokorra, administrazio instituzionala eta bere erakunde instrumentalak.

1. artikulua bigarren atal batekin osatzen da, eta dio arauaren beste helburu bat edo beste eremu material bat gehitzen diola lege-proiektuari: «antolamendu- eta funtzionamendu-baldintza egokienak sortzea Euskal Autonomia Erkidegoan jarduerak egiten dituzten sektore publikoen koherentzia hobetzeko». Badirudi atal hori hobeto egokitzen dela esanahiari dagokionez 2. artikuluan, lege-arauaren proiektuak lortu nahi dituen helburuei buruzkoan.

Legeak bete nahi dituen xedeetan, 2. artikuluan aipatu bezala, ikusten da, aipatutako lau xedeetatik hiruk, antza denez, administrazio orokorra edo EAEko administrazio orokorra aipatzen dituztela:

«a) Arau eta irizpideak ezartzea Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorren egitura organikoa eta funtzionala egituratzen duten prozesuak garatzeko.

b) Definitzea pertsonifikazio juridiko publiko edo pribatuko zer erakundek osatzen duten Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoa, Administrazio Orokorraz aparte; arautzea zer betekizun bete behar diren haiek eratzeko edo lehendik ere egon dauden beste erakunde batzuetan parte hartzeko, eta ezartzea zer erlazio-mekanismo izan behar duten Administrazio Orokorrekin, zeinaren menpe baitaude eta zeinari atxikitzen baitzaizkio.

(Badirudi EAEko Administrazio Orokorren egiten diola erreferentzia a) letran; EAEko sektore publikoa osatzen duten entitateei dagokienez eta

1.1. artikuluan xedatutakoaren arabera –nahiz eta artikulua horretan «erakunde» esaten zaion eta ez «entitate»–, badirudi «autonomia-erkidegoko administrazio orokorrak, haren administrazio instituzionalak eta bertako erakunde instrumentalek osatzen duten multzoa»ri egiten diola erreferentzia).

c) Definitzea zerk justifikatzen duen Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak eta haren sektore publikoa osatzen duten gainerako erakundeek beste erakunde batzuetan parte hartzea, baldin eta, lege honetan ezarritako irizpideen arabera, beste erakunde horiek ez badira sektore publiko horretako kide bilakatzen parte-hartze horren ondorioz.

d) Irizpideak ezartzea aztertzeko ea badagoen eraginkortasun-gabezia, gainjartze eta bikoiztasunik beste sektore publikoekin –bereziki euskal sektore publikoa eta estatuko sektore publikoa kontuan hartuz– eta, baldin badago, halakoak konpontzeko jarduera-proposamenak egiteko.

(Badirudi idazketa ez dela oso egokia, esaten denean jarduera-proposamenak egingo direla –halakorik balego– «beste sektore publikoekin –bereziki euskal sektore publikoa eta estatuko sektore publikoa kontuan hartuz». Euskal sektore publikoa aurreproiektuaren 4. artikuluan mugatzen da:

«1.- Lege honetan, euskal sektore publikoa izenez ezagutzen den multzoa aintzatesten da, eta euskal sektore publikotzat jotzen da euskal administrazio publiko guztietako sektore publikoen multzoa. Honako hauek sartzen dira multzo horretan, bakoitza bere erakunde instrumentalekin eta mendeen eta atxikita dituen gainerako erakunde instrumentalekin: Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra, lurralde historikoetako foru-administrazioak eta toki-administrazioak.

2.- Euskal sektore publikoan sartzen dira honako hauek ere: Eusko Legebiltzarra, batzar nagusiak, toki-korporazioak, maila instituzional bakoitzeko gobernuak, aipatutako instituzio horietan parte hartzen duten edo instituzio horien kontsultetarako edo aholkularitzarako erabiltzen diren organoak (betiere haiek sortzeko legeak independentzia ematen badie funtzioak gauzatzeko), eta Euskal Herriko Unibertsitatea.

3.- Halaber, euskal sektore publikokoak dira edozein izaera juridiko edo pertsonifikazio duten entitate guztiak, baldin eta euskal sektore publikoaren barruko sektore publiko batekoak izateko lege-baldintzak ez bete arren sektore publikoko entitatearen batekin batera jartzen direnean hartzen duten posizioaren eraginez bi entitateetako edozeini egotz balegokioke sektore publikokoa izatea.

4.- Nolanahi ere, euskal sektore publikoaren barruan daude honako ezaugarrietako bat daukaten erakunde guztiak:

a) Erakundeko lehendakari edo kide bakarreko ordezkaritza-organo gorenaren kargua betetzen duenak kargu politikoren bat izatea aurreko zeregin horren ondorioz.

b) Artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeek izendatzea, zuzenean, entitateko lehendakaria edo kide bakarreko ordezkaritza-organo gorena.

c) Administratzaile bakarraren sistema edukita, artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeek izendatzea lehendakaria edo kide bakarreko ordezkaritza-organo gorena.

d) Kide anitzeko gobernu- edo administrazio-organoa edukita, artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeek izendatzea kide horietako gehienak.

e) Artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeen aurrekontuetatik etortzea erakundeen kapital edo ondarearen zati handiena, eta haiek ematea erakundeari.

Aurrekoari «estatuko sektore publikoa gehitzen badiogu», badirudi ez dagoela beste sektore publikorik jarduerak proposatzeko egon daitezkeen eraginkortasun-gabezien, gainjartzeen eta bikoiztasunen inguruan. Argi dago 2. artikuluko d) letra berriro idatzi behar dela.)

3. artikulua «Aplikazio-eremua» edo lege-proiektua aplikatzeko eremu subjektiboa zehazten du. 1. artikulua proiektuan dagoen arauaren helburua honela definitzen du: adierazten dituen entitateen eta erakundeen «antolamendua» eta «funtzionamendua» arautzea. 3. artikulua edukia ,

ordea, legearen proiektuaren helburuak «antolamendu-aurreikuspenetara bakarrik» mugatzen ditu, honako hauei dagokienez:

- a) Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrari.
- b) Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko organismo autonomo, zuzenbide pribatuko erakunde publiko, sozietate publiko, fundazio eta partzuergoei.
- c) Zuzeneko edo zeharkako partaide gisa erakunde horiek dauzkaten erakunde, sozietate eta pertsona juridikoei.
- d) Gainerako erakunde publikoei, hala xedaturik egonez gero haiek sortzeko arauan edo lege honetan bertan.»

3. artikuluan, zenbait adierazpen agertzen dira:

- 1. Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak
- 2. Sozietate publikoak
- 3. Erakundeak
- 4. Sozietateak
- 5. Partaide diren pertsona juridikoak
- 6. Entitate publikoak

«Partaide diren pertsona juridikoak» direla eta, badirudi aurreproiektuaren artikuluek –beste izendapen batekin bada ere–, besteak beste, honako arau hauen arabera aipatzen dituztela:

32. artikulua.- Lankidetzaren ekonomikoa, teknikoa eta administratiboa.

2.- Lankidetzaren printzipioa gauzatzeko, egokienak iruditzen zaizkien teknikak erabil ditzakete administrazio interesdunek. Honako hauek, esate baterako:

- c) Administrazio publiko batek beste administrazio baten menpeko edo beste administrazio bati lotutako erakunde edo organismo publikoetan parte hartzea.

41. artikulua.- Kapital-sozietateak.

1.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoak jarduera ekonomikoan parte hartuko du, ondasunak sortuz edo zerbitzuak emanez; horiek, berriz, merkatuan salerosiko dira, ekimen pribatukoak legez. Horretarako, kapital-sozietateak eratuko dira, edo horietan parte hartuko da.

2.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko sozietateak kapital-sozietateak dira, eta, haietan, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak, Administrazio Instituzionaleko erakundeek edo haien erakunde instrumentalek izaten dute partaidetzarik handiena. Bestalde, zuzenbide publikokoak edo zuzenbide pribatukoak izan daitezke. Erakunde batek sozietate batean partaidetza handiena duen ala ez zehazteko, kontuan hartuko da zenbat partaidetza edo akzio dituen, denak batera hartuta, sozietatearen titulartasuneko kapitalaren adierazgarri.

42. artikulua.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko fundazioak.

Aldiz, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoak ezingo du fundazio batean parte hartu, izaera pribatuko pertsona fisiko edo juridikoek, inongo sektore publikokoak ez direnek, ez badute parte hartzen edo kolaboratzen fundazio horretan, fundazioaren zuzkidurari gehitutako ekarpen ekonomiko baten bidez.

43. artikulua.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko partzuergoak.

1.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoak eratutako edo haren partaidetza duten partzuergoak zuzenbide publikoko erakundeak dira, berezko izaera juridikoa dute, partaidetza pribatuarekin edo hura gabe.

46. artikulua.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko kapital-sozietateak eratzea, eraldatzea eta azkentzea.

1.- Sozietate publikoak eratzeko, Jaurlaritzak dekretuz onartu beharko du haiek sortzea eta Administrazio Orokorrak edo Euskal Autonomia

Erkidegoko sektore publikoko erakunderen batek partaidetzak eskuratzea.

d) Zein den kapital soziala. Adierazi beharko da zenbat partaidetza dauden, zer balio duten eta sektore publikoko zer organo edo erakunderi dagokion bazkide-eskubideez baliatzea.

2.- Baimentze-dekretu horrek bildu beharko du merkataritza-legeriak zer baldintza ezartzen dituen kasuan kasuko sozietate-mota eratzeke. Era berean, Euskadiko ondarea arautzen duen arautegiak ezartzen dituen baldintzak bildu beharko ditu, eta, arautegi horrekin kontraesanean ez dagoen guztian, honako hauek zehaztuko ditu:

50. artikulua.- Beste erakunde batzuetan parte hartzea.

1.- Jadanik eratuta dagoen baina sektore publikokoa ez den beste erakunderen batean parte hartuz gero Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko erakunde batek, beste erakunde hori sektore publikoan sartuko da, baldin eta parte-hartzearen ondorioz sortzen den egoera ekonomikoa edo juridikoa halakoa bada, non, erakundea eratzeke momentuan gertatu izan balitz egoera hori, erakundea sektore publikoan sartzea eragingo baitzukeen.

2.- Aurreko lerrokadan azaltzen den egoeran, Jaurlaritzaren baimena beharko da erakunde batean parte hartzeko. Baimen hori dekretuz emango da.

55. artikulua.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoan sartzea ez dakarren partaidetza.

1.- Erakunde batetik irtetea edo partaidetza murriztea erabakitzeko, Jaurlaritzaren baimena beharko da, baldin eta erakundea sektore publikotik kanpo geratzea eragiten badu erabaki horrek. Baimena dekretu bidez emango du Jaurlaritzak, eta dekretu hori izapidetzeko erabiliko den prozedura erakundeak azkentzeko ezarrita dagoen berbera izango da. Dekretuak, bestalde, hartutako erabakiaren ondorio zehatzak arautuko ditu.

Sozietateak direla eta, 41. artikulua, «Kapital-sozietateak» izenekoak, honako hauen inguruan dihardu:

1. Kapital-sozietateak.

2. Sektore publikoko sozietateak
3. «Sozietate publikoen izaera eduki gabe (...)» sozietateak (sozietate ez-publikoak)
4. Sozietate publikoak

«Erakunde» eta «entitate» terminoak erabiltzeari dagokionez, testuan, gehienbat, lehenengoa erabili da; hala ere, agertzen dira bigarrenari buruzko erreferentziak ere, eta, hori dela eta, araua irakurtzen duenak bere buruari galdetzen dio zer dela eta bereizketa hori. Arau batean kontzeptu juridiko beraren bi izendapen egoteak juridikoki segurtasunik eza baino ez dakar.

Zioen azalpenean I. tituluan jasotako alderdi berriak landu beharko liratekeela ulertzen dugu.

I. tituluko bigarren kapituluaren izenburua «Euskal Sektore Publikoa» da eta honako artikulua hauek ditu:

- 4. artikulua.- Euskal sektore publikoaren aplikazioa, aintzatespena eta partaide izatea.
- 5. artikulua.- Jarduteko printzipioak.
- 6. artikulua.- Euskal sektore publikoa sortzeko eta eraldatzeko printzipioak.
- 7. artikulua.- Euskal Sektore Publikoa Arrazionalizatzeko eta Dimentsionatzeko Erakunde Arteko Batzordea.

Lege-aurreproiektuaren helburu den eremuaren zehaztasunean ez badago ere, zirriborroak definitzen du, «Lege honen ondoreetarako», Euskal Sektore Publiko gisa ulertu beharko litzatekeena:

1. Gure autonomia-erkidegoko hiru maila instituzionaletako administrazioak (autonomikoa, forala eta tokikoa) eta horiei dagozkien administrazio instituzionalak eta erakunde instrumentalak.
2. Eusko Legebiltzarra, batzar nagusiak, tokiko korporazioak
3. Maila instituzional bakoitzeko gobernuak
4. Instituzio horien organo parte-hartzaileak, kontsultakoak edo aholkularitzakoak, independentzia dutenak beren funtzioak betetzeko sorkuntza-legeari dagokionez.
5. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

6. Edozein izaera juridiko edo pertsonifikazio duten entitateak, baldin eta euskal sektore publikoaren barruko sektore publiko batekoak izateko lege-baldintzak bete ez arren sektore publikoko entitatearen batekin batera jartzen direnean hartzen duten posizioaren eraginez bi entitateetako edozeini egotz bategokioke sektore publikokoa izatea.
7. Honako gertakariren bat duen edozein entitate:
 - a. Erakundeko lehendakari edo kide bakarreko ordezkaritza-organo gorenaren kargua betetzen duenak kargu politikoren bat izatea aurreko zeregin horren ondorioz.
 - b. Artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeek izendatzea, zuzenean, entitateko lehendakaria edo kide bakarreko ordezkaritza-organo gorena.
 - c. Administratzaile bakarraren sistema edukita, artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeek izendatzea lehendakaria edo kide bakarreko ordezkaritza-organo gorena.
 - d. Kide anitzeko gobernu- edo administrazio-organoa edukita, artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeek izendatzea kide horietako gehienak.
 - e. Artikulu honetan aipatzen diren instituzio, organo edo erakundeen aurrekontuetatik etortzea erakundeen kapital edo ondarearen zati handiena, eta haiek ematea erakundeari.

5. eta 6. artikulua «euskal sektore publikoa osatzen duten subjektu»ei dagozkie¹⁴ eta, hurrenez hurren, jarduketa-printzipio orokorrak ezartzen dituzte («Eremu instituzional bakoitzaren berezko antolamendua eta funtzionamendua arautzen duten printzipioak gorabehera») eta «euskal sektore publikoaren sorkuntzari eta eraldaketari aplikatu dakizkiokeen» berezi batzuk.

I. titulua 7. artikuluekin amaitzen da, «Euskal Sektore Publikoa Arrazionalizatzeko eta Dimentsionatzeko Erakunde Arteko Batzordea» sortzen duena. Batzorde horren harira esaten da batzordekideak Eusko Jaurlaritzak, foru-aldundiek eta EUDEL-Euskal Udalerrien Elkarteak izendatuko dituztela,

¹⁴ 4. artikulua «euskal sektore publiko izeneko multzoa»z dihardu.

araudi batean ezartzen den moduan (badirudi araudi-garapena hori bakarrik aipatzen duela, kideen kopurua eta izendatzeko modua).

Ez dirudi geroko arauketaren helburu denik organo horren funtzioak: aztertzeako funtzioak eta txostenari forma emango dioten proposamenak egiteko funtzioak. Hau da, organo elkargokidea eta kontsultakoa da (ez dauka ebazteko eskumenik edo erabakiak hartzeko funtziorik, jarduten duen eremuaren gainean).

II. titulua, «Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko erakunde-antolamendua» izenekoa hura osatzen duten entitateen motari eta sailkapenari zuzendutako kapituluarekin hasten da. Deigarria da 8. artikuluan, administrazio orokorrari eta instituzionalari ¹⁵eskainitakoan, 3. lerrokan Eusko Legebiltzarrari buruz hitz egitea, EAEko sektore publikoko zati ez dela, baizik eta Euskal Sektore Publikokoa¹⁶. Badirudi lerrokada horren edukia hobeto egokitu beharko litzatekeela aurreproiektuaren azken zatian¹⁷.

9. artikulua –«Sektore publikoari atxikitako edo lotutako entitate instrumentalak»– EAEko sektore publikoko entitateen motaren eta sailkapenaren inguruan 1/1997 Legegintzako Dekretuan, azaroaren 11koan, Euskadiko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen Testu Bategina onartzen duenean –arauketa horrek lege-aurreproiektua indargabetu du–, ematen den definizioari eusten dio. Mota eta sailkapen horrekin batera, hainbat kontzeptu eta prozesu eguneratzen ditu, horren beharra dago-eta; esate baterako, administrazio independentea delakoa definitzen du (10. artikulua), baita gure egitura organiko eta funtzional guztiak egituratzea ahalbidetzen duten prozesuak ere. Eta, azkenik, horiek guztiak era logikoan sartzen ditu gure sektore publikoaren araubide juridikoarentzat egokientzat jotzen den lege-

¹⁵ Lehenengo kapituluaren hasiera. –Entitateen motak eta sailkapena.

¹⁶ Ikus 4.2 artikulua

¹⁷ Gure LADAEJ, Bigarren Jarraibidea, III. 1.- Xedapen gehigarriak, ordena honetan jasoko dituztenak:

a) Testu artikulatuan sartu ezin diren lege-erregimen bereziak: lurraldekoak, pertsonalak, ekonomikoak eta prozesuetakoak. Testu artikulatuan orokorrean arautu diren egoera juridikoei buruzkoak diren eta, gainera, xedapen-zatiaren artikulua batean edo kapitulu batean sartzeko moduko garrantzirik ez daukaten erregimen bereziak bakarrik sartzen dira hemen.

b) Arau juridikoen ekoizpena bideratuta ez dauden aginduak eta jarduketak. Horiek ezartzen badira, agindua zer epetan bete behar den ezarriko dute.

c) Arauaren beste leku batean jarri ezin diren hondar-aginduak. Hondar-agindu kalifikatzearena besterik egin ezin denean erabiliko den baliabidea da

garapena osatzen duten arauetan. Bi helburu hauekin egiten da hori dena: gure eskumenak erabili ahal izatea eta hainbat elementu tekniko zehaztea administrazioen arteko lankidetzak eta koordinazioa ahalbidetzeko.

Bigarren kapituluak «Administrazio orokorraren eta instituzionalaren egitura eta antolamendua» eta eskumenek dituzten funtzioen eta ahalmenen gauzatzea arautzen ditu.

Nabarmentzekoa da Euskadiko ordezkarien irudia kanpoan (8. eta 17. artikulua); horiek zalantzarik gabeko politika maila duen figura batean eraikitzen dira, eta horiek agertzea derrigorrezkoa da, haren dimentsionamenduari buruz, erregelamendu edo kudeaketa mailan, nahi diren eztabaidak gorabehera.

Hirugarren kapituluan, beharrezko garapenekin batera, zenbait agindu arautzen dira, neurri handi batean, eskumena aldatzeko eta gauzatzeko teknikei buruzko oinarritzko xedapenak adierazten dituztenak. Hemen daude sistematikako hainbat motiborengatik; presentzia indartu egin da Eusko Legebiltzarreko gehienek hala proposatu dutelako eta, etorkizunaren inguruan dagoen zalantza gorabehera, gai beretan eta azken hilabeteotan ibili diren testuen arabera, estatuko lege-aurreproiektuekiko egokitzapena baliozkotzen du, nolabait.

Aginduen artean 24. artikulua dago, «Jarraibideak, zirkularrak eta zerbitzu-aginduak», eta honako eduki hau du:

«1. Goi-organoek eta zuzendaritza-organoek administrazio-jarduera bultzatu eta gidatuko dute, zerbitzuko jarraibide, zirkular eta aginduen bidez.

2.- Saitetako titularrek agindu dezakete zerbitzuko jarraibide, zirkular eta aginduak Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzeko, xedapen batek hala ezartzen duenean edo komenigarritzat jotzen denean herritarrek edo Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko gainerako organoek ezagutzea zerbitzuko jarraibide, zirkular eta agindu horiek. Bestalde, egoitza elektronikoaren bidez ere eman dakieke horiei zabalkundea.

3.- Zerbitzuko jarraibide, gidalerro, zirkular eta aginduak ez betetzeak ez dio eragiten, izatez, administrazio-organoen jarduketari balioari. Hala ere, diziplinazko erantzukizunak eska daitezke.»

30/1992 Legeak, azaroaren 26koak, Herri Administrazioen Araubide Juridikoarena eta Administrazioaren Prozedura Erkidearenak, 21. artikuluan honako hau dio:

«1. Administrazio-organoek hierarkiko independenteak diren organoen jarduerak zuzendu ahalko dituzte, jarraibide eta zerbitzu-aginduen bidez. Xedapen berezi batek hala ezartzen duenean edo, hartzaileengatik edo egon daitezkeen ondorioengatik, komeni dela uste denean, jarraibideak eta zerbitzu-aginduak dagokion aldizkari ofizialean argitaratuko dira.

2.- Zerbitzuko jarraibide edo aginduak ez betetzeak ez du eraginik, berez, administrazio-organoek emandako egintzen baliozkotasunean, baina, hala ere, diziiplina-erantzukizunean eror daiteke.»

Estatuko Sektore Publikoko Erregimen Juridikoko Legearen aurreproiektuak honako hau dio:

7. artikulua.- Jarraibideak eta zerbitzu-aginduak.

1.- Administrazio-organoek hierarkiko independenteak diren organoen jarduerak zuzendu ahalko dituzte, jarraibide eta zerbitzu-aginduen bidez. Xedapen berezi batek hala ezartzen duenean edo hartzaileengatik edo egon daitezkeen ondorioengatik, komeni dela uste denean, jarraibideak eta zerbitzu-aginduak dagokion aldizkari ofizialean argitaratuko dira; hala ere, horiek zabaldu egingo dira, 19/2013 Legean, abenduaren 9koan, Gardentasunari, informazio publikorako sarbideari eta gobernu onari buruzkoan, aurreikusitakoari jarraiki.

2.- Jarraibideak eta zerbitzu-aginduak ez betetzeak ez du eraginik, berez, administrazio-organoek emandako egintzen baliozkotasunean, baina, hala ere, diziiplina-erantzukizunean eror daiteke.»

Gure lege-aurreproiektuak ezabatu egin du jarraibide, zirkular eta zerbitzu-aginduen hartzaileei eginiko berariazko erreferentzia, «hierarkikoki mendekoak diren organoak», eta «zirkular»¹⁸ izena erabili du, 1958ko uztailaren 17ko Administrazio Prozedurari buruzko Legean bezala.

Aurreproiektuarekin batera dagoen azalpen-memoriak eta zioen azalpenak ez dute argitzen zergatik ezabatu diren agindu horien hartzaileak –ez dugu ahaztu behar administrazioa osatzen duten organoen arteko erlazio

¹⁸ 1958ko uztailaren 17ko Administrazio Prozedurari buruzko Legeak ez zuen jarraibide eta zerbitzu-aginduez hitz egiten, baizik eta zirkularrez.

hierarkizatuaren adierazpena dela– eta zergatik sartu den horien mota «berria-zaharra».

Aurreproiektuaren 24. artikulua hau aztertzeko, Illes Balearsen autonomia-erkidegoko administrazioaren erregimen juridikoari buruzko martxoaren 26ko 3/2003 Legearen «21. artikulua. Jarraibideak, zirkularrak eta zerbitzu-aginduak» dakargu. Honako hau dio:

- «1. Goi- eta zuzendaritza-organoek administrazio-jarduera jarraibide, zirkular edo zerbitzu-aginduen bidez sustatzen eta zuzentzen dute.
- 2.- Jarraibidetzat hartzen dira jarduketako urratsak edo -irizpideak ezartzeko barne-arauak; horien bidez arautuko dira, oro har, mendeko administrazio-organoak eta -unitateak edo gaia dela eta edo garatzen dituzten zereginak direla eta aplikatu behar dituztenak.
- 3.- Zirkularrak dira goi- edo zuzendaritza-organoek emandako barne-jarduketako urratsak, lege-xedapen batzuen aplikazioa gogorarazteko edo horien interpretazio-irizpideak bateratzeko direnak, administrazio-jarduketaren eremuan interpretazio homogeneoa aplikatzeko.
- 4.- Zerbitzu-aginduak administrazio- edozein organok emandako agindu bereziak dira, hierarkian beherago dagoen organo bati zuzenduak eta kasu zehatz baterako direnak.
- 5.- Xedapen batek hala ezartzen duenean edo komenigarritzat jotzen denean herritarrek edo autonomia-erkidegoko Administrazio Orokorreko gainerako organoek ezagutzea, kontseilariatzako titularrak agindu ahalko du jarraibideak eta zirkularrak Butlletí Oficial de las Illes Balears-en argitaratzeko.»

Aurreproiektua dela eta, argiago eman zitekeen 24. artikuluen edukia eta, horretarako, martxoaren 26ko 3/2003 Legeak egiten duen bezala, agindu hierarkiko bakoitza bereizten duen helburua adierazita; aldi berean, berariaz adieraz zitekeen izaera hierarkikoko aginduan. Zalantzarik ez dago, ordea, aurreproiektuko 24. artikuluko hirugarren lerrokada berriro idatzi behar dela, arau juridiko batek behar duen estilora egokitzeko:

Gaur egungo idazketa hau dagoen tokian:

- «3. Zerbitzuko jarraibide, gidalerro, zirkular eta aginduak ez betetzeak ez dio eragiten, izatez, administrazio- organoen jarduketan balioari. Hala ere, diziplinazko erantzukizunak eska daitezke.»

Honakoa jarri beharko luke:

«2. Zerbitzuko jarraibide edo aginduak ez betetzeak ez du eraginik, berez, administrazio-organismoek emandako egintzen baliozkotasunean, baina, hala ere, diziplina-erantzukizunean eror daiteke.»

Aurreproiektuaren kapituluak administrazioen arteko lankidetzari eta koordinazioari buruzko gaia arautzen du. Kasu horietan, figurak ezagunak dira eta inklusioak barneko behar sistematikoari eta barneko koherentziako beharrari erantzuten dio, aurreproiektuari eman nahi zaion lege biltzailearen funtzioarekin bat. Horrek eskatzen du, behintzat, instituzio horien funtsezko ildoak jasotzea, nahiz eta eremu horretako berrikuntza urria izan; izan ere, hemen araututako administrazio-zereginaren funtsezko izaera dela eta, erreferentzia gabe, testuak konpondu nahi den zatiketa beraren zantzua izango luke.

III. tituluak zehatzago garatzen ditu Administrazio Publikoa pertsonifikatzen duten figura juridikoak. Eta, horrez gain, kasuak definitzen ditu, berrikuntza-asmo bakarrarekin: eskumenen ikuspegitik zehaztu daitezkeen molde bakoitzaren ezaugarriak eta elementuak behar bezala zehaztea; izan ere ezin baita molde berririk definitu ez eta indarrean dagoen legerian dagoen funtsezko elementurik aldatu ere.

Era berean, erakunde-mota edo pertsonifikazio juridiko bakoitza sortu, eraldatu eta azkentzeko prozesuak arautzen ditu, kontuan hartuta tasatuak izaten direla prozesu gehienak eta justifikazio tekniko zorrotza eta prozedura arin eta eraginkorrak behar izaten dituztela. Bestalde, kontrol politikoa egiteko elementuak ezar dakizkieke denei, eta kontrol horiek ebaluazio-prozesu onak izan behar dituzte alboan. Ebaluazio-prozesu horiek, gainera, administrazio-jardunbidean ezarri eta alditan banatu behar dira.

Lehenengo kapituluan egon daitezkeen erakunde moten estandar tradizionalari erantzuten zaio; pertsonifikazio mota bakoitza jarduera mota bati egokituta dago, sarritan tradizio bati eta haren sorrera eta amaiera eragiten duten arau batzuei.

Bigarren kapitulua erakundeak sortzeko faseari eskaintzen zaio, baina, kasu bakoitzean, eraldaketa- edo aldaketa-prozesuak antolatzeke beharrezko araua ere gehitzen da, amaierari buruzkoa bezala.

Sorrera da Zuzenbide erkatuan batez ere botere exekutiboetan edo kudeatzaileetan oinarritzen den prozesu tekniko, dimentsionamenduaren plangintza gorabehera; horren gainean aurre erabaki edo kontrol politikoko terminoetan pentsa daiteke. Esate baterako, sozietate publikoen sorrera

legearen pean jartzea arintasunez eta Zuzenbide pribatuari jarraiki sortzeko araubidetik erabat urruntzen da, hala behar dutenean, eta administrazioari lehen mailako kudeaketa-tresna gabetzen dio, eta enpresa horiek sarritan lehiatzen diren partikularren egoera baino txarragoan geratzen dira.

Sorrera-prozedura, entitate mota bakoitzerako, bi fasetan dago ezarrita: bat, orokorra, eta, bestea, berariazkoa, jarraian ezartzen den bezala. Fase bikoitz horrek entitate berrien sorrera diziplinatzeko helburuari erantzuten dio; helburu hori batzuetan arduragabe agertu da, beharbada (lehenengo fasean eragin beharreko hausnarketa da, diseinu honen arabera). Halaber, pertsonifikazio motaren hautaketa egokia diziplinatzeko helburuari ere erantzuten dio (bigarren fasearen justifikazio eta izapidetzearen beharrak oinarri dituen hausnarketa). Eredu hori errepikatu egiten da erakunde instituzional eta instrumental guztietan.

Figura bakoitzari dagokionez, zenbait berrikuntza sartzen dira, izaera teknikokoak; berrikuntza horien bidez, argiago bereizi nahi dira batzuek beste batzuen aldean dauzkaten abantailak eta aldeak, horiek errazago aukeratzeko, eta, bestalde, erregimen juridikoari dagokionez gatazkatsuak izan diren zenbait kontu argitzen dituzte (noiz den publikoa sozietate bat, sektore pribatuaren presentzia funtsezkoa den fundazioak eratzeko, partzuergoko erakunde guztiek ekarpena egiteko beharra...) eta horiek banan-banan aztertu beharko dira. Hori guztia, horietako bakoitzaren funtsezko erregimenaren inguruan ezaguna den eredutik urrundu gabe.

Partzuergoei dagokienez, aurreikusitako arauketak erantzuten dio Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legeak 30/1992 Legean sartzen duen arauketak eragindako arazoari. Estatuak, oinarrizko legeria gisa, hogeigarren xedapen gehigarria sartu zuen, zehazki partzuergoei buruzkoa, eta hark adskripzio bereziko erregimena ezartzen du. Onar daiteke, eremu teorikoan bada ere, partzuergo bat autonomia-erkidegoko administrazio bati atxikita geratzea, aurretik aipatutako irizpideen aplikazioaren ondorioz, baina horrek ez du esan nahi, gure eskumenez baliatuta, atxikipen horren azken ondorioak zehaztu ezin ditugunik.

IV. titulua arduratzen da, hain zuzen ere, sektore publikoaren antolamendua eta eraldaketa ezartzeaz, Euskal Autonomia Erkidegoko instantzia komunen ikuspegi zorrotzetik abiatuz. Antolamenduari buruz une bakoitzean hartzen den erabakiaren arabera zer jarduera egin daitekeen adierazten du, alde batera utzi gabe edo kontuan hartuta maila instituzional komunari dagokion ikuskera hori beharrezkoa dela eta ez dela nahastu behar beste maila instituzional batzuetan erabakiak hartzeko erabiltzen diren

arauekin. Bukatzeko, beste arau batzuk aipatzen ditu: Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrek bere sektore publikoa osatzen duten erakundeetako bakoitzarekin izan behar dituen harremanetan aplikatu beharreko arauak.

Lehenengo kapituluak, «Antolamenduaren gertakari arautzaileak eta aldatzaileak» epigrafea duenak (autonomia-erkidegoko sektore publikoaren multzokoak), beste entitate batzuk eratzeaz gainera, bat-batean edo programatuta, autonomia-erkidegoaren sektore publikoan erakunde publiko edo pribatu berrien integrazioa edo bereizketa ekar dezaketen gorabeherak jasotzen ditu.

Nabarmendu behar da kapitulu honen izaera berritzailea, arauketaren esperientziaren eta beharraren ondoriozkoa, eta ez, hainbeste, ezagun diren ereduak errepikatzearen ondoriozkoa; horrek are balio gehiago ematen dio duen baliagarritasunari.

50. artikulua dagoeneko sektore publikoan dauden erakundeen bat-bateko integrazioa lantzen du, Administrazioa kapitalean edo titulartasunean sartuz, partekatua izan ala ez. Gainera, Administrazioak erakunde horietan parte hartzeko edo modu mugatuagoan finantzatzeko aukera aurreikusten da; parte-hartze horrek ordena publikoko zenbait arrazoi izan ditzake oinarri, eta horiei ere arreta eskaini behar zaie eta horientzako bide egokia izan behar da. Kasu batean eta bestean, proiektuak berme egokiak ezartzen ditu, erabilitako funtsen izaera publikoaren ondoriozkoak.

Bigarren kapitulua ebaluazioaren gaiaren ingurukoa da, eta ezinbestekoa da gure sektore publikoaren arrazionalizazioaren eta dimentsionamenduaren arabera bideratutako etorkizunerako; hala ere, gure hausnarketak aurrez aurre egon daitezke Euskadin diharduten gainerako sektore publikoen hausnarketekin.

Hirugarren kapituluak berregituratze-prozesuak hezurmamitzen ditu, ikusita ezinezkoa dela sektore publikoari behin betiko dimentsio egokia ematea; izan ere, egoeraren araberrako egoeretara egokitu behar da, bai ekonomikoetara, bai sozialetara. Ondorioz, aldian behin berrikustea aurreikusten da, eta, gainera, eraginkortasunaren ebaluazio-irizpideak ezartzea eta behar bezala egokitzea berregituratzeko prozesuak.

Bestalde, berregituratzeak entitate publikoak desagertzea edo kontzentratzea ekar dezake, edo beste batzuk irtetea, partizipazioen bidez, eta horiek, aldi berean, sektore publikoan integratutako entitatearen izaera galtzea ekar dezakete; beraz, kasu horiek ere arautzen dira.

Hurrengo kapituluan Euskadiko Autonomia Erkidegoko Sektore Publikoaren Entitateen Erregistroa sortzen da; bertan, horien bizitzari buruzko gorabehera nagusiak inskribatuko dira, nahitaez. Erregistro hori publikoa da eta informazio-izaera du, eta administrazio publikoaren arloan eskumena duen administrazio orokorraren sailari atxikita egongo da.

Kontuan hartzen da, halaber, Ogasunak ikuspegi ekonomiko zorrotzetik egiten duen kontrolak duen garrantzia, efizientziaren helburua lortzeko ezinbestekoa dena eta proiektuan araututako gainerako tresnen bidez zabaldu ahalko dena: jarraibideen ezarpenaren bidez (proiektuak bereziki gaitzen ditu Ogasunetik eta Enplegu Publikotik datozenak), entitateak emandako egintzen aurkako errekurtsoen ebazpenaren bidez (kasu honetan, sailari atxikitako entitateei baino ezin zaie aplikatu) eta, bereziki, saileko ordezkariak entitateen gobernu-organoetan egotearen bidez.

V. tituluak ikuspegi klasiko batetik biltzen ditu sektore publikoaren funtzionamendu-arauak. Bi parametro nagusi ezartzen dizkie kudeaketaren ebaluazioa, herritarren atentzioa, Administrazio Elektronikoa delakoaren erreminten bidez herritarrek izaten duten parte-hartzea eta gure administrazio-prozesuetan zeresan berezia duen eta erabat presente dagoen hizkuntzen gai espezifikoaren arautegia ebaluatzeko prozesu nagusien helburu eta araei: efikazia eta efizientzia.

Hasteko, xedapen orokorren lehenengo kapitulua dago; bertan, sarrera modura, administrazioaren funtzionamendua eta herritarrek Administrazioari dagokionez dauzkaten eskubide eta betebeharrak nagusiak bideratu behar dituzten printzipio orokorrak ezartzen dira. Eskubide horiek, Europaren «administrazio onerako eskubidea» formulazioa kontuan hartuta (Oinarrizko Eskubideei buruzko Europar Batasunaren Gutunaren 41. artikulua), lege honen ondoreetarako eta berezko ez den eremuan, «administrazio on» horren funtsezko eduki gisa ulertzen direnetan zehazten dira. Kasu honetan sartzen dira, batetik, Europaren eremuan, administrazio onerako eskubidea osatzen dutenak, eta, bestetik, barne-eremuan zabalduz, garrantzitsutzat ere hartzen direnak. Eta, nolana ere, formulazio eta arauketa zehatza, ia kasu guztietan, proiektuak bidaltzen duen beste arau zehatz batzuetan aurkituko da.

Jarraian, proiektuak beste kontu batzuk aztertzen ditu eta horiek, barne-ordenakoak izanik ere, herritarrei zerbitzu emateko Administrazioari dagokionez proiektzio argia dute: administrazio elektronikoa, gobernamendu egokia lortzeko oinarrizko bide gisa. Nahiz eta horren garapenak -azken denboretan ikusgarria izan da-, ziurrenik, egitate kontuei erantzungo dien (administrazioaren pixkanakako digitalizazioa) eta ez hainbeste araudi-ekintzei, ezin zen lege

honen kanpo utzi; izan ere, administrazio modernoaren funtsezko eskema izan nahi du.

4.4.- AZKEN ZATIA

Lege-aurreproiektuak azken zatia du, eta honela egituratzen da:

- XEDAPEN GEHIGARRIA.
 - Xedapen gehigarria. Lege hau lurralde historikoetako foru-organoei eta Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeei aplikatzea.
- XEDAPEN IRAGANKORRA.
 - Xedapen iragankorra.- Lege honek arautzen duena Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoan dagoeneko badauden fundazioei aplikatzea.
- XEDAPEN INDARGABETZAILEA.
- AZKEN XEDAPENAK.
 - Azken xedapenetako lehenengoa.- Euskadiko aurrekontu-araubidearen arloan indarrean diren lege-xedapenen testu bategina aldatzea.
 - Azken xedapenetako bigarrena.- Lege hau indarrean sartzea.

Azken zatiaren xedapen gehigarri bakarraren xedea da honako hauek ezartzea: «Arauaren edo bere agindu batzuen aplikazioarentzako salbuespenak, dispentsak eta erreserbak, alderdi horiek artikuluetan arautu ezin direnean edo arautzea egokia ez denean¹⁹». Horretarako xedatzen du lurralde historikoetako foru-organoen eta Euskadiko Autonomia Erkidegoko tokiko entitateen kasuan I. tituluko bigarren kapitulua -64., 65., 69. eta 70. artikulua- eta Legearen V. tituluko laugarren kapitulua izango direla aplikagarriak.

5.- LEGEGINTZAKO TEKNIKA

Puntu honetan, lege-aurreproiektuan gure LADAEEJak eta Euskadiko Batzorde Juridiko Aholkulariaren doktrina bete diren egiaztatu behar da.

¹⁹ Estatuaren jarraibideak: I. Lege-aurreproiektuen, Legegintzako Errege Dekretuen proiektuen, Errege Lege Dekretuen proiektuen eta Errege Dekretuen proiektuen egitura; g Azken zatia. 39.- Xedapen gehigarriak. Gure LADAEEJek ez dute hala aurreikusten.

Gure LADAEJek adierazten dute, laugarren jarraibidean, tituluek eta kapituluek «zenbakiak izan behar dituztela, erromatar zenbakietan, zenbaki ordinal arabiarrek daramatzaten atalek izan ezik»; hori ez da bete aurreproiektuaren idazketan, izan ere, kapituluei zenbaki ordinalak jarri zaizkie, zenbaki erromatarrek jarri beharrean²⁰: Lehenengo, bigarren, hirugarren... kapitulua; baina zuena I., II., III. ... kapitulua da.

Hirugarren jarraibideak, artikulua banatzeko lerrokaden edukia dela eta, honako hau dio:

«Atalak, laburra izan behar du eta hiru edo lau lerroaldi izango ditu gehienera. Zenbaki arabiarrek jarriko zaizkie lerroaldiei. Bakarra baldin bada, ez zaio jarriko. Gaiaren konplexutasuna dela medio, laburtasuna ematea ezinezkoa izan dadinean, esaldi bakar batez osatutako atal luzerik ez da sartuko. Kasu hauetan, ideia nagusia, lehenengo lerroaldian jasoko da eta zehaztasunak hurrengoetan. Laburbilduz: atal bakoitzak, gai bakarra; lerroaldi bakoitzak, perpausa bakarra; perpausa bakoitzak, ideia bakarra.»

Aurrekoa kontuan hartuta ulertzen dugu ideia berean sakontzen duten lerrokadak dituzten artikulua berriro idatzi beharko liratekeela. Lerrokada bat bigarren xedapen gehigarria hasten den modu berean hasten bada, «2. Era berean,...», horrek erakusten digu, ideia berria barik, edukiak aurreko lerrokadako ideian sakonduko edo osatuko duela, eta horregatik hasten dela horrela, adierazteko aurreko lerrokadako organo berez ari dela:

Honako hau dioten lekuan:

«1.- Lege honetako I. tituluko bigarren kapituluan biltzen diren xedapenak Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoetako foru-organotatik eta toki-erakundeei aplikatuko zaizkie, bertan adierazten den eran.

2.- Lege honetako 64., 65., 69. eta 70. artikuluetan eta V. tituluko laugarren kapituluan aurreikusten diren erregulazioak ere aplikatuko

²⁰ Ikus Euskadiko Fundazioen Legearen, Euskal Enplegu Publikoaren Legearen, Euskadiko Portu eta Itsas Garraioaren Legearen, Euskadiko Udal Legearen aurreproiektuak; horietan, kapituluek zenbaki erromatarrek dituzte. Beste modu batera egiten du Adikzioei buruzko Legeak, alegia, gure LADAEJek bete gabe.

zaizkie Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoetako foru-organo eta toki-erakundeei, haien antolamendu, erregimen eta funtzionamendu instituzionaleko arauak xedatzen dutenaren arabera.»

Honako hau esan dezake:

«Lege honetako I. tituluko bigarren kapituluak - 64., 65., 69. eta 70. artikulak- eta V. tituluko IV. kapituluak biltzen diren xedapenak Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoetako foru-organo eta toki-erakundeei aplikatuko zaizkie, bertan adierazten den eran, eta beren antolamendu-arauei, erregimenari eta funtzionamendu instituzionalari jarraiki.»

Azken zatia dela eta, xedapen gehigarriaren eta iragankorraren izenburuari buruzko oharra egin behar dugu; izan ere, nahiz eta bi kasuetan xedapen bakarra egon, bat baino gehiago aurkituko ez bagenu bezala ematen zaie izenburua:

«XEDAPEN GEHIGARRIA.

Xedapen gehigarria.- Lege hau lurralde historikoetako foru-organoei eta Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeei aplikatzea.

XEDAPEN IRAGANKORRA.

Xedapen iragankorra.- Lege honek arautzen duena Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoan dagoeneko badauden fundazioei aplikatzea.»

Gure LADAEJek ez diote ezer azken zatiaren «lau kategorien²¹» izenburuaren inguruan: Xedapen gehigarriak, iragankorrak, indargabetzaileak eta azkenak.

Estatuaren jarraibideek honako hau diote:

«38. Zenbakiak eta izenburuak.

Azken zatiaren xedapen guztiek zenbaki korrelatiboa izango dute, eta zenbaki ordinalak eramango dituzte, letraz. Xedapen bakarra badago, bakar izena emango zaio. Xedapenek izenburua hartu behar dute.»

²¹ Bigarren jarraibidea: Lege-proiektuen, Dekretuen, Aginduen eta Ebazpenen egitura; III.- Azken zatia.

«43. Xedapenen ereduak.

Idazketarako irizpide komunak ezartzeko, azken zatiari dagozkion xedapen ohikoenen adibideak eskaintzen dira:

- Xedapen gehigarri bakarra. Organoak ezabatzea.
- Lehenengo xedapen iragankorra. Zuzendariordetza nagusiaren beheko maila organikoa duten unitateak eta lanpostuak.
- Azken xedapenetako lehenengoa. Eskumen-titulua.
- Azken xedapenetako bigarrena. Araudiaren garapenerako gaikuntza.
- Azken xedapenetako hirugarrena. Aurrekontu-aldaketak»

Puntu honi dagokionez, EBJAk honako hau esan zuen:

«Xedapen gehigarrien, iragankorren, indargabetzaileen eta azken xedapenen eraketan, hobe da lehenengo xedapen gehigarria, bigarren xedapen gehigarria erako izendapen korrelatiboari jarraitzea, xedapen gehigarriak bezalako izenburu orokorra eta, jarraian, enumerazioa -lehenengoa, bigarrena...- erabili baino.²²»

Aurrekoa gorabehera, praktikak erakusten digu azken aldian onetsitako legeak eta legegintzaldi honetan onesten ari diren aurreproiektuak banatzen ari direla EBJAk eta Estatuko Jarraibideek adierazitakoaren arabera:

1. **4/2014 Legea, azaroaren 27koa, Memoriaren, Bizikidetzaren eta Giza Eskubideen Institutua sortzekoa:**
 - Lehen xedapen gehigarria.- Jardueren hasiera
 - Bigarren xedapen gehigarria.- Gastuak
 - Hirugarren xedapen gehigarria.- Beste entitate batzuetako ordezkaritza.
 - Azken xedapena.- Indarrean sartzea
2. **3/2014 Legea, azaroaren 13koa, 2014-2017 Euskal Estatistika Planari buruzkoa:**

²² 82/2010 BJAD 101

- Azken xedapenetatik lehenengoa.- Planaren indarraldia.
- Azken xedapenetatik bigarrena.- Luzapena.
- Azken xedapenetatik hirugarrena.- Indarrean jartzea.

3. 1/2014 Legea, ekainaren 26koa, Kargu publikodunen jokabide kodea eta haien interes gatazkak arautzen dituen:

- Lehenengo xedapen gehigarria.- Lurralde historikoak
- Bigarren xedapen gehigarria.- Toki-erakundeak
- Hirugarren xedapen gehigarria.-Arartekoa eta Herri Kontuen Euskal Epaitegia.
- Lehenengo xedapen iragankorra.- Lege hau indarrean sartu aurretik izendatu ziren kargu publikodunen adierazpenak berritzea.
- Bigarren xedapen iragankorra.- Legeak aldeztu aurretik baimendutako bateragarritasunak.
- Xedapen indargabetzailea
- Azken xedapenetatik lehenengoa.- 18. artikulua aplikatzea.
- Azken xedapenetatik bigarrena.- Indarrean sartzea

4. Euskal Autonomia Erkidegoko Fundazioei buruzko Legearen aurreproiektua:

- Lehenengo xedapen gehigarria.- Alderdi politikoekin lotura duten fundazioak.
- Bigarren xedapen gehigarria.- Informazio errekerimenduak beste administrazio batzuei.
- Hirugarren xedapen gehigarria.- Notarioen betebeharrak
- Xedapen indargabetzailea
- Azken xedapenetatik lehenengoa.- Erregelamendu bidezko garapena.
- Azken xedapenetatik bigarrena.- Indarrean jartzea.

5. Euskal Autonomia Erkidegoko Portuen eta Itsas Garraioaren lege-aurreproiektua:

- Lehenengo xedapen gehigarria.- Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorrari eta Euskadiko Kirol Portuak SARI atxikitako langileen integrazioa.
- Bigarren xedapen gehigarria.- Diru-zehapenen zenbatekoa
- Hirugarren xedapen gehigarria.- KAIK erakundearen jardueren hasiera
- Lehenengo xedapen iragankorra.- Portuko plan bereziei buruzko araubide iragankorra.
- Bigarren xedapen iragankorra.- Portuko jabari publikoa erabiltzeko eta okupatzeko gaitzen duten tituluei buruzko espedienteen araubide iragankorra.

- Azken xedapenetatik lehenengoa.- Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren Tasei eta Prezio Publikoei buruzko Legearen Testu Bateratua aldatzea; testu hori irailaren 11ko 1/2007 Legegintzako Dekretuaren bidez onartu zen

6. Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa Antolatzeko lege-aurreproiektua²³:

- Xedapen gehigarria (izenbururik gabe)
- Xedapen iragankorra (izenbururik gabe)
- Xedapen indargabetzailea (izenbururik gabe)
- Azken xedapenetatik lehenengoa (izenbururik gabe)
- Azken xedapenetatik bigarrena (izenbururik gabe)

7. Adikzioei buruzko lege-aurreproiektua²⁴:

- Lehenengo xedapen gehigarria. Hizkuntza ofizialak erabiltzea.
- Bigarren xedapen gehigarria. Datu pertsonalen tratamendua.
- Xedapen iragankor bakarra.
- Xedapen indargabetzaile bakarra.
- Azken xedapenetako lehenengoa. (izenbururik gabe)
- Azken xedapenetako bigarrena. (izenbururik gabe)
- Azken xedapenetako hirugarrena. (izenbururik gabe)

Kontrako joera antzematen da honako lege eta aurreproiektu hauetan:

1. 3/2015 Legea, ekainaren 18koa, Etxebizitzarena

- Xedapen gehigarriak
 - Lehenengoa.– Higiezin-zerbitzuak ematen parte hartzen duten agenteak
 - Bigarrena.– Etxebizitzako gastuetarako prestazio osagarria
 - Hirugarrena.– Irabazi-asmorik gabeko elkarteek bizitegi-multzoak sustatzea edo eskuratzea erabilera-lagapeneko araubidean.
- Xedapen iragankorrak
 - Lehenengoa.– Lege hau indarrean sartu aurretik hasitako prozedurak.
 - Bigarrena.– Babes publikoko etxebizitzak arautzen dituzten erregelamenduak.
- Xedapen indargabetzaileak
 - Lehenengoa.– Bigarrena.
- Azken xedapenak
 - Lehenengoa.– Erregelamendu bidez garatzeko baimena.

²³ Ez dute izenbururik.

²⁴ Ez dute izenbururik.

- Bigarrena.– Zenbatekoak eguneratzea.

2. 1/2013 Legea, Bizialdi Osoko Ikaskuntzari buruzkoa:

- XEDAPEN INDARGABETZAILEA
- XEDAPEN GEHIGARRIAK
 - Lehenengoa.– Hezkuntza Administrazioari baimena ematen zaio Laudioko Udalarekin hitzarmen bat sinatzeko, Laudioko Lanbide Heziketako Udal Zentroa zentro publikoen sarean sartze aldera.
 - Bigarrena.– Autonomia-araubidea.
 - Hirugarrena.– Urrutiko Hezkuntzako Euskal Institutuan (UHEI) integratzea.
- XEDAPEN IRAGANKORRA
- AZKEN XEDAPENAK
 - Lehenengoa.– Laneko esperientziaren bidez edo prestakuntza-bide ez-formalen bitartez lortutako lanbide-gaitasunak egiaztatzeko ordaindu beharreko tasa.
 - Bigarrena.– Garapen eta exekuziorako gaikuntza.
 - Hirugarrena.– Indarrean jartzea.

3. 18/2012 Legea, ekainaren 28koa, Euskadiko Ekonomilarien eta Merkataritza-tituludunen elkargoak bateratzekoa

- XEDAPEN IRAGANKORRAK
 - Lehenengoa.– Bateratze-prozesua
 - Bigarrena.– Bateratze-proiektua
 - Hirugarrena.– Lehentasunezko bateratze-sistema
- AZKEN XEDAPENA.- Indarrean sartzea.

4. 17/2012 Legea, ekainaren 28koa, Kazetarien Euskal Elkargoa sortzekoa

- XEDAPEN IRAGANKORRAK
 - Lehenengoa. (izenbururik gabe)
 - Bigarrena (izenbururik gabe)
 - Hirugarrena. (izenbururik gabe)
- AZKEN XEDAPENA

5. 16/2012 Legea, ekainaren 28koa, Euskadiko Ekintzaileei eta Enpresa Txikiari Laguntzekoa

- AZKEN XEDAPENAK

- Lehenengoa (izenbururik gabe)
- Bigarrena (izenbururik gabe)

6. 14/2012 Legea, ekainaren 28koa, Transexualak genero identitateagatik ez baztertzeari eta haien eskubideak aitortzeari buruzkoa

- XEDAPEN GEHIGARRIAK

- Lehenengoa.- Gida klinikoa.
- Bigarrena.- Erreferentziako unitatea.

- AZKEN XEDAPENAK

- Lehenengoa.- Erregelamendu bidezko garapena.
- Bigarrena.- Indarrean sartzea.

7. 13/2012 Legea, ekainaren 28koa, Unibasq-Euskal Unibertsitate Sistemaren Kalitate Agentziari buruzkoa.

- XEDAPEN GEHIGARRIA

- XEDAPEN IRAGANKORRAK

- Lehenengoa.- Agentziaren organoen izaera.
- Bigarrena. (izenbururik gabe)

8. Euskal Autonomia Erkidegoko Udal Legearen aurreproiektua

- Xedapen gehigarriak

- Lehenengoa.- Tokiko araugintza-ahala.
- Bigarrena.- Zehapen-prozedurak
- Hirugarrena.- Federazioak eta elkarteak.

- Xedapen iragankorrak

- Lehenengoa.- Udalerrien eskumen propioen esparru materialetan eskumenak baliatzea.
- Bigarrena.- Jarduera, zerbitzu edo prestazioekin jarraitzea.

- Xedapen indargabetzailea

- Azken xedapenak

- Lehenengoa.- Autonomia Erkidego Osorako Erakundeen eta bertako lurralde historikoetako Foruzko Jardute Erakundeen arteko Harremanei buruzko azaroaren 25eko 27/1983 Legeari egindako aldaketak.
- Bigarrena.- Sistema berria funtzionamenduan jartzea.

Txostenaren helburu den aurreproiektuak bigarren joaerari jarraitzen dio. Hala ere, legegintzako xedapenen azken zatia modu askotan idatzita jasotzen dela ikusita (eta kontuan hartuta legegintzako ekimen gehienak Jaurilaritzak gauzatzen dituela), uste dugu egokia izango litzatekeela kasu guztietan irizpide

beraren arabera jardutea —modu batera ala bestera izan—, legea irakurtzen duenak moduen aldetik alderik nabaritu ez ditzan eta, beraz, horiek pentsaraz ez diezaioten legeak desberdinak direla idazketaren arabera edo, are txarragoa dena, testuen idazleak unean idazteko duen nahikeriaren arabera idazten duela, ageriko justifikaziorik gabe.

6.- ONDORIOAK

Hau da Euskal Sektore Publikoaren Antolamenduari eta Funtzionamenduari buruzko lege-aurreproiektuaren inguruan bidaltzen dudana txostena eta zuzenbidean hobeto oinarritutako beste edozeinen mende jartzen dut.

Vitoria-Gasteiz,

Iñigo Lopez de Uralde Zuazo
Responsable de Asesoría Jurídica
Aholkularitza Juridikoaren arduraduna

O. E.:

Juan María Zubeldia Arrieta
Director de Servicios
Zerbitzu zuzendaria