

**EUSKAL SEKTORE PUBLIKOAREN ANTOLAMENDU ETA
FUNTZIONAMENDUAREN LEGE-PROIEKTUAREN MEMORIA**

Memoria hau idazten da progresiboki jasotzeko lege-aurreproiektu hau izapidetzeko "memoria" formatuan eman beharreko jarduketa guztiak.

AURREZ ONARTUTAKO HASIERAKO TESTUAREN JUSTIFIKAZIO-MEMORIA**Sarrera**

Lege-proiektu honen xedea eta helburua da arautzea:

1- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren antolamendua, multzo konplexua baita, hainbat izaera juridikotako entitateek, zuzenbide publikoaren edo pribatuaren mende egon daitezkeenek osatua, eta bere izatea justifikatzen duena interes orokorreari erantzunez eta funtzio publikoak eskainiz.

2- Euskal sektore publikoa esaten zaion horren kontzeptua, oinarri nagusiak eta sektorea osatzen duten entitate guztiak –Herri Kontuen Euskal Epaitegiari buruzko Legeak aipatzen dituenak Epaitegiaren kontrol-eremua zehaztean– integratzeko arauak.

3- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren funtzionamenduaren ardatz nagusiak, administrazio-izapideak egiteko modua berrituz eta gure gobernantza-eredua sendotu eta finkatuz, gizartearen, ekonomiaren eta erakundeen garapen iraungarria lortzeko helburuarekin, gobernuaren, gizarte zibilaren eta jarduera sozialaren lanaren arteko orekan oinarrituta.

Proiektu hau lantzeko prozedurari hasiera emateko Aginduak behar bezala azaltzen du egin asmo den erregulazioaren bideragarritasun juridikoa eta indarrean dagoen antolamenduan izango duen eragin nagusia.

Edukiaren motibazioak banan-banan aztertzeari ekin aurretik, ezinbestekoa da aditzera ematea hau ez dela gobernuaren plangintza-aurreikuspenetik erabat *ex novo* sortutako ekimen bat, baizik eta oraintsu Legebiltzarrean izapidetutako eta gero, une hartan zegoen testuinguru politikoa kontuan izanda, Jaurlaritzak erretiratutako "euskal administrazio publikoaren lege-proiektuaren" testuan aurrekaria duen ekimen bat, testu hura ataletan banatzetik atera eta landutakoa. Aurreproiektu berriak testu haren zati garrantzitsu bat jasotzen du (orain arautzen diren arloei buruzkoa: antolamendua eta funtzionamendua), gutxi edo gehiago aberastuta kasu bakoitzean, Legebiltzarreko taldeek bere garaian egindako proposamenak ere jasotzen baititu.

Dinamika horretatik ondorioztatzen da euskal sektore publikoaren antolamendu eta funtzionamenduaren lege-aurreproiektu berria justifikatzeko, azalpen berean hedatu eta sartu behar direla hasiera batean lortu nahi zena eta gehiengo politikoak egindako balorazioa, horrela, erabaki ahal izan dezagun erregulazio bakoitzaren egingarritasuna, azaldutako asmoarekin kongruentziaz jokatzeko eta etorkizunean Eusko Legebiltzarrean behar adinako babesa eta onarpena lortu ahal izateko. Horrek ez du esan nahi Legebiltzarreko taldeek egindako proposamen guzti-guztiak jaso direnik, batzuk legez kanpokoak ere izan bailitezke, baizik eta legez onargarritzat jo diren guztiak erantsi direla esku-zabaltasunez, proiektuaren helburuak eta aukerak osotasunez integratzeko moduan egokituz.

Bestalde, berriro ere errepikatu behar dugu aurreko fasean ere esan zena nahi bezain justifikazio exhaustiboa egin ezinaren inguruan (testua, azalpena, aukerak, etab.) zinez konplexua delako –ezinezkoa ez bada– aztergai ditugun arloetan eta horien erregulazio posibleetan, asmoak, helburuak eta xedeak adieraztea. Zioen azalpen honek adierazten du lege-mailako arau bat zehazteko asmoa "goiburuko" gisa balioko duena aztergai dugun testuinguruan, gobernantza publiko onaren inguruko antolamenduaren eta eskakizun alderdi ugari barne hartzen baititu.

Era berean, argi dago erregulazio honek ogasun publikoaren hainbat eta hainbat alderditan duen proiektzioa, ahaztu gabe, gainera, zioen azalpean adierazten den eskumenen oinarrian zehazki aipatzen direnez bestelako arlo batzuk ere ukitzen dituela, erakundeen autoantolamenduari dagokionez, horren *vis atractiva* nabarmena baita, bestalde. Gai horri dagokionez, berriro esan beharra dago lege honekin gure eskumenen esparrua agortzeari buruzko diatribari erantzutea ezinezkoa izan litekeela, izan ere, arrazoi ekonomikoak eta politikoak direla-eta sektore publikoa egokitzeko korrante bizian diharduen Estatuaren ase-ezintasuna ahaztea eskatzen duelako. Era berean, hor dago alferrikako erregulazioak gehitzeko arriskua ere, baina arau baliagarri bat segurtasun osoz eta eduki guztietan aurkezteko premiaren aurrean, beste errealitate bat ere badago: eduki programatikoko arau bat sustatzen ari gara, portaerak eta kulturak birsortuko dituen arau tekniko hutsen orde, etorkizunean garatuz joan daitezen goiburuko erregulazio berria finkatuz joan ahala.

Memoria hau garatzeko, Titulu bakoitzeko zioen azalpena berremango dugu eta Kapitulu bakoitzaren izateko arrazoiaren xehetasunak erantsiko ditugu, manu nagusien atzean dagoen ideia azalduz.

Justifikazioak

Lehenik eta behin adierazi behar da legearen izena edo titulua bera (*euskal sektore publikoaren antolamendu eta funtzionamenduarena*) iritzi politiko maioritarioari zor zaiola, "sektore publiko" adierazpidea koherenteagoa baita antolamenduaren bilakaerarekin (Estatuak "sektore publikoaren erregimen juridikoari" buruz proiektatutako erregulazioaren bidetik), Administrazio publikoak barne hartzen dituen pertsonifikazio juridikoen forma desberdinen jasotzaile plurala identifikatzeko. Bestalde, "euskal sektore publikoa" izendapena erabiltzen da arlo osoari erreferentzia egiteko, Kontuen Epaitegiak egiten duen bezala, eta era horretan laburbiltzen da euskal Administrazio publikoen multzo osoa dela kontuan hartzen dena, foru-administrazioak eta tokikoak, eta horiei lotutako edo atxikitako pertsonifikazio-bilbe guztiak, barne hartuta.

"Sektore publikoa" adierazpideak aniztasuna adierazi beharrari erantzuten dio, eremu horretan baliabide publikoen antolamendua eta funtzionamendua arautu dezaketen subjektu politiko edo biltzarrak anitzak direla ulertzeko premiari.

I. Tituluan zehazten dira oro har legearen xedea, helburuak eta aplikazio-eremua, Autonomia Erkidego honetako sektore publikoari erreferentzia eginez funtsean, baina ahaztu gabe legearen bokazioa dela sektore publiko horrek euskal Administrazio publiko guztien multzo osoarekin –eta Administrazio horiei lotutako ingurune instituzional eta instrumentalekin– duen eta izan behar duen konexioa tratatzea.

Horrela bada, sektore publiko autonomikoarekin batera kontuan hartzen dira sektore publiko foralak eta tokikoak, eta baita estatukoa ere, hala dagokionean, behar den bezala neurtu ahal izateko sektore publikoa sortzeko eta eraldatzeko prozesua, efikazia eta efizientzia ebaluatu ahal izateko eta multzoan hartuta euskal sektore publikoa esan dakiokeen horren (4. artikuluan gero definitzen den eran) arrazionalizazioa eta dimentsionamendua lortzeko erabakiak hartu ahal izateko.

Lege honetako lehenengo kapituluak, legearen xedea, helburuak eta aplikazio-eremua zehaztean, antolamenduaren eta funtzionamenduaren erreferentzia bikoitza islatzen du eta, logikoki, baliatzen den eskumena kontuan izanda, kasu honetan aplikazio-eremua Euskal Autonomia Erkidegoa dela dio, lurralde-entitate gisa, eta, horrekin batera, harekin lotura- edo mendetasun-harreman nabarmena duten erakunde guztiak.

Azkenean "sektore publikoa" iendapena hautatu izanaren inguruan, komeni da ohartaraztea bereizi egiten direla, bi artikulutan islatuz, ahal publikoak egikari ditzaketen administrazioak (orokorra eta instituzionala, 8. artikuluan arautuak) eta sektore publikoko entitate instrumental soilak, zuzenbide pribatuko forma berekoak (hurrengo artikuluan arautzen dira, 9.ean). Komeni da gainera kontuan izatea figura mistoak ere badirela, Zuzenbide publikoa eta pribatua nahasten dituztenak, hor baitaude zuzenbide pribatuko ente pribatuak (eremu instituzionalean) eta kontsorzioen (eremu instrumentalean esan genezake) berezitasunak.

Legearen xedea, 1. artikuluan definitua eta gero bigarren kapituluan garatua, zehaztean, euskal Administrazio publiko guztietako sektore publikoen koherentziaz hitz egiten da. Horretarako, kontuan hartu beharreko subjektu posible guztien definizioa ematen da (4. artikulua) eta gero (6. eta 7. artikuluetan) subjektu guzti horiei herritarrei zerbitzu publikoa emateko sorreran eta eraldaketan aplikatuko zaizkien printzipio erkideak zehazten dira, eta erregulazioa osatzeko Erakunde arteko batzorde bat sortzen da, egiteko nagusia izango duena gure euskal sektore publiko osoaren dimentsionamendua bermatzeko behar diren azterlana eta ebaluazio teknikoa eskaintzea eta bateratzea. Dagoeneko Legebiltzarrean martxan dauden ekimenez eta gure erakundearen arkitekturaren koherentzia politikoa landuko duten beste eremu batzuez gain, interpretatzen da gehiengo politikoak lege honekin lortu nahi duela euskal sektore publikoaren multzoari buruz hausnartzea eta diseinua egitea, zerbitzu publikoa helburu izanik.

Proiektuak 1.2 artikuluan aipatzen duenean *...gure koherentzia hobetzeko baldintza egokienak sortzea...* legearen xedea islatzen du etorkizunerako egiteko gisa, eta hainbat tresna ematen ditu, lege honekin agortuko ez direnak, baina lege honi esker bultzatu ahal izango direnak. Garbi gera bedi, izendapenak izendapen eta adierazpideak adierazpide, lege honek ezin duela xede hartu erakunde-antolamenduaren arauak aldatzea, Lurralde Historikoen Legea barne, batez ere eztabaidagai izan litezkeen alderdiek Autonomia Estatutuan eta Konstituzioan bertan baldin badute sorburua.

Gainerakoan, 4. artikuluan euskal sektore publikoari buruz ematen den definizioa berraztertuta geratzen da Eusko Legebiltzarraren proposamen esplizitua jasotzen duelako, esate baterako, sektore publikoko parte izateko aplikatzekoa den erregimen juridikoa kontuan izatea.

Legebiltzarreko taldeek proposatutako aukerak lege-proiektu honetan sartzeari dagokionez, laburbilduz, I. Titulu honek onartu egin ditu euskal administrazio publikoaren kontra antzeko pasarteetan aurkeztu ziren zuzenketa gehien-

gehienak (4 bat Bildu taldearenak, 10 talde popularrenak, 7 talde sozialistarenak eta 4 UPyD taldearenak). Horren ondorioz, kontzeptua birbideratu egin da legeari izena ematen dion adierazpena hautatzeko, eta horrela onartu da "euskal sektore publikoa" terminoa eta, batez ere, ikuspegia aldatu da, legea funtsean aplikatzeko izan dadin sektore publiko foral eta tokikoetan ere, 1. artikulua eta 4.ak eta xedapen gehigarriak xedatutakoaren arabera. Gainera, esan nahi du berariaz heldzea euskal sektore publikoa arrazionalizatzeko eta dimentsionatzeko helburuari, euskal administrazio publiko guztientzako bilatuz, hainbat arautan jasotzen dena aintzat hartuta, hots, Euskadin efikazia eta efizientzia publikoari buruzko adostasun teknikoak lortzeko printzipioak, helburuak eta erakunde arteko egitura berri bat. Zuzenketa bakarra bota da atzera, talde popularrak aurkeztua 2. artikulua kentzea eskatzeko, egokiago ikusten zutelako helburuak motibazioan sartzea, baina gure iritziz legearen interpretazio teleologikoa egoki egiteko beharrezkoak diren irizpideak eranstean dituzte helburuek, eta are garrantzi handiagoa dute orain, aitortzen den neurrian badaudela euskal administrazio publiko guztiei printzipioen mailan aplikatu beharreko arauak.

II. Tituluak zorrotz arautzen du Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren antolamendua, entitateen tipologiaren eta sailkapenaren definiziotik abiatuta. Definizio hori ia ez da batere aldatu ogasun nagusiaren antolarauei buruzko legea, orain indargabetua, eman zenetik. Gainera, eguneratu beharrean dauden hainbat kontzeptu eguneratzeari heldzen dio, hala nola administrazio independente eta prozesuen administrazio esaten zaion horrenari, horiei esker artikulatzen baitira gure bilbe organiko eta funtzionalak; eta logikaz txertatzen ditu gure sektore publikoaren erregimen juridikoari buruz egokientzat jotzen den lege-garapena konfiguratzeko duten arauak, gure eskumenak egikaritzeari dagokionez eta baita administrazioen arteko elkarlanari eta koordinazioari buruzko soluzioak bideratzeko elementu teknikoak zehazteari dagokionez ere.

Lehenengo kapituluaren ente-motak jasotzen dira eta 10. artikulua eranstean du "administrazio independente" esaten zaionaren erregulazioa. Erregulazio hori berariaz eskatu dute Eusko Legebiltzarreko gehienek, eta, beraz, ezinbestekotzat jotzen da proiektu honetan sartzea. Gai horri buruz, errepara bekie gure eremuan horien katalogazioari buruz egin diren hurbilketetan izandako kontraesanei. Aholku Batzorde Juridikoak (120/2014 irizpena) konplikatutzat jo zuen, eta baliagarritasun urrikotzat, definizio hori jasotzea, baina, hala ere, estatuko sektore publikoaren erregimen juridikoari buruzko aurreproiektuak jasotzen du: *organismo autonomoak zuzenbide publikoko entitateak dira, nortasun juridiko propioak, sektore edo jardura ekonomiko zehatz baten gainean kanpoko erregulazio- edo gainbegiratze-funtzioak egotzi*

zaizkienak edo autonomia berezi bat dutenak Estatuko Administrazio Orokorrari buruz, lege-mailako arau baten bidez erabaki beharrekoa. Ematen du azken batean proiektua baliozkotu dela.

Bigarren Kapitulua gure erkidegoko administrazioaren arlo zehatzetan geure gain hartzen ditugun lege-konpromisoak jasotzen ditu, administrazio horren egiturari, antolamenduari eta beraren eskumenekoak diren funtzio eta ahalei dagokienez.

Honen moduko lege bat geure eredu propioa sustatzera eta, hala badagokio, zergatik ez, finkatzera bideratu behar da. Ez da aurkeztu nahi haustura traumatikoak bilatuko lituzkeen lege bat; besteak beste, ezin delako esan Eusko Jaurlaritzak bere jokabidearekin urteotan eratu duen eredua Europako gobernantzaren paradigma modernoenetatik urrun egon denik, edo efizientziaren, gardentasunaren eta herritarren parte-hartzearen esparruetan maila onak eman dizkieten baliabideak izan ez dituenik. Finean, Autonomia Estatutuko 9. artikulua oztupoak kentzeko agindua ematen du, oinarrizko eskubide eta betebeharren erabilera egokia. Artikulu hori antolamendu publikoaren funtzionamendurako gida izan da, eta horren arabera egokitu behar da, etengabe.

Bestalde, Jaurlaritzari buruzko legean jada jasotzen diren eskemei erreparatzen badiegu, titulu horretako arauetan errepikatzen diren zenbait egitura-elementu topikoak izan litezke, aspalditik ari baikara horiekin funtzionatzen. Horietako asko hemen sartu dira, duten garrantzi operatibo eta juridikoa kontuan izanda, eta horregatik agertzen dira berriro lege honetan beste hainbat xehetasun, berriago edo zaharrago, erantsita, nahiz eta azken finean ez den espresuki indargabetzen legean berrematen edo osatzen diren legeetako bat ere, Jaurlaritzaren legea kasu, eta hori gertatzen da zailtasun itzela ekarriko lukeelako edozein xehetasunek indarrean jarraitzen duen ala ez erabakitzeko debateak, izan ere, ezin konta ahala ondorio juridiko eragingo lituzke horrek.

Garrantzitsua da lege honek, praktikari begira, figurari buruz egiten duen hausnarketa, are gehiago antolamenduaren arloari dagokiolako. Legean jasotzen den edozein arau, antolamenduari buruzko portaera edo soluzio bat arautzen badu, harri bihurtuta geratzen da (lerruna izoztearen efektuarengatik) eta zailtasun handikoa atzera ekarri ahal izateko (beste lege bat beharko litzateke normalean). Horregatik, oso ondo pentsatuta sartu behar dira aldaketa drastikoak egitera datozen edukiak.

Euskadik kanpoan dituen delegatuen figura (8. eta 17. artikulua) maila politikokoa da dudarik gabe, eta nahitaez agertu beharrekoa, sortzen diren

debateak sortzen direla, dimentsionamendua arautzeko edo kudeatzeko garaian.

Beherantz joanda, zerbitzuen mailaraino, lege-maila honetan ezin dira sailkatu edo aurrez ezarri unitate administratiboak, eta gainera ez da komeni enplegatu publikoen mailan sartzea ere, nahastu egingo genituzkeelako antolatu behar den erregulazio-esparrua eta funtzio publikoaren antolamendua.

Beraz, departamentu edo sailen figura tradizionala sistematikoki jasotzea da kontua. Era berean, kide anitzeko organoen engranajea, edo aipua, ia-ia nahitaez egin beharreko espazio-erreserbatze estetiko bat da Administrazio aholku-emaila edo independentearekiko, figura berri eta berritzaile bat, *parte hartzeko espazio egonkor* gisa definituko duguna (19. artikulua) eta horrekin hasiko gara antolamendu-eskeman berrikuntza tratatzen, herritarren parte-hartzeari buruz tratatu nahi zena baino askoz eremu zabalagoan.

Hirugarren kapituluan, eskumenari buruzkoan, hainbat manu eman eta garatzen dira eskumena egikaritzeari eta transferitzeari buruzko oinarritzko teknikak azaltzeko. Sistematikako arrazoi begi-bistakoengatik ematen dira hemen, baina baita ere Eusko Legebiltzarrean gehiengoak hala proposatuta eta horrek, etorkizunari buruzko ziurgabetasuna ezinbestekoa izan arren, baliozkotu egiten du nolabait arlo bereko lege estatalen aurreproiektuekiko egokitzapena, azken hilabeteotan zirkulazioan ibili diren testuen arabera.

Beste horrenbeste gertatzen da laugarren Kapitulan ere administrazioen arteko elkarlanari eta koordinazioari dagokionez. Kasu horretan, figura ezagunak izanik, handiagoak izan daitezke ekarpenak egiteko aukerak. Barnekoherentzia eta sistematika kontuan izanda sartu dira, proiektu honek xede duen lege aglutinatzaileak bete beharreko funtzioarekin bat. Horrek eskatzen du erakunde horien funtsezko lerroak behintzat jasotzea, eremu horretan berrikuntza handirik ekarriko ez bada ere; izan ere, hemen arautzen den zeregin administratiboaren funtsezko izaera kontuan izanda, erreferentzia hori gabe, orain konpondu nahi den zatikakotasun bera adieraziko luke testuak.

Xehetasunei dagokienez, esate baterako zalantzan jarri zen 37. artikulua, "subjektuen arteko kudeaketa-gomendioari" buruzkoa, eta sektore publikoko kontratazioei buruzko legerian ustez behar adina zehaztuta zegoen figura bat birkontsideratzea eskatu zen. Aurreproiektuan sartu izanak ez du eransten ebatzi gabeko ziurgabetasunik gure iritziz, aitzitik, birtualtasuna eta potentzialtasuna ematen ditu Sektore Publikoko Kontratuen Legearen Testu Bateginari lotutako kontratu-figuretatik aldentzeak. Izan ere, estatuko legearen aurreproiektuan ere antzeko terminotan azaltzen da erregulazio hori.

Legebiltzarreko taldeek proposatutako aukerak lege-proiektu honetan sartzeari dagokionez, laburbilduz, II. Titulu honek onartu egin ditu euskal administrazio publikoaren kontra antzeko pasarteetan aurkeztu ziren zuzenketa asko (10 bat Bildu taldearenak, 15 talde popularrenak, 5 talde sozialistarenak eta 5 UPyD taldearenak). Horrek ekarri du batez ere hainbat eratako proposamen terminologikoak sartzea eta era guztietako erregulazioek akabera hobea izatea xehetasunei dagokienez. Ez dira onartu, esaterako, era honetako zuzenketak: Bilduk 12. artikuluari, Administrazio orokorrari buruzkoari, egindako zuzenketa bat, arrazoi tekniko batengatik, Jaurlaritzaren legeari egiten dion erreferentzia ez ezabatzeko, lege hori indarrean dagoelako eta lege honek osatu egiten duelako; talde popularrak, sozialistak eta UPyDk egindako zuzenketa bana 17. artikuluari, kanpoko ordezkariari buruzkoari, hurrenez hurren, euskal eskumena kokatu nahi zutelako kanpo-ekintzako lege estatalean, funtzioak definitu eta, ondorioz, murriztu nahi zituztelako, eta UPyDren kasuan, ezabatu egin nahi zutelako; 11. artikulua arautzen dituen antolamendu-printzipioei buruz, ez da onartu sozialisten proposamena, organoak bikoizteak automatikoki lehendik zeudenak kentzea edo murriztea ekarri behar duela zioena, hori egin beharko litzatekeelako lege honetako terminoen arabera ebaluatu ondoren eta inefizientziak sortzen diren neurrian soilik, eta ez automatismo antzu baten bidez; UPyDk enteen sortzea "ahalik eta gehien mugatzeko" eta orain daudenak murrizteko egindako proposamena, aurreko arrazoi horiengatik berengatik; eta UPyDk egindako proposamena euskararen normalizazioaren erreferentzia ezabatzeko, hori administrazio honen oinarritzko printzipio baten (estatutuan jaso) kontrakoa izango litzatekeelako; ez da onartu popularrek egindako proposamena Lehendakariak eduki materialik izan ez dezan eta eremu instituzional hutsekoa izan dadin; eta ez dira sartu sozialistek egin dituzten proposamenak 30/92 legea garatuz egindako erregimen juridikoaren gaineko erregulazioak erretiratzeko, badagoelako lekua gure funtzionamendu administratibo burokratikoaren benetan hobetuko duten garapenak egiteko; eta berdin egin da talde popularren beste proposamenen batekin ere, kontraesanean sartzen delako estatuko legean emandako zerbait ez dela erreproduzitu behar ulertuta, eta beste batzuetan estatuko oraingo aurreproiektu batzuetako pasarte osoak ekarrita. Esan den bezala, erregulazio administratibo orotan izaten dira ekarpen eta oreka batzuk aukera aprobetxagarriak eskaintzen dituztenak eta zertan bazterturik ez dagoenak (esate baterako, kontraesan batzuk daude sozialisten eta popularren artean 37. artikuluko subjektuen arteko kudeaketa-gomendioa bezalako figurak jasotzearen komenentziari buruz, baina figura horrek ez du kalterik egiten eta espazio aprobetxagarria izan lezake).

III. Titulua Administrazio publikoa pertsonifikatzen duten figura juridikoen garapen zehatzagoan abiatzen da, eta kasu desberdinak definitzen ditu, berrikuntzak egiteko asmo berezirik gabe, eskumenaren ikuspegitik figura bakoitzaren identitate-ezaugarriak eta elementuak zuzen zehazteaz gain, ezin baita figura berririk definitu, ezta legeria orokorrean dauden elementu funtsezkorik aldatu ere.

Era berean, sortzeko, eraldatzeko eta azkentzeko prozesuak arautzen dira, antolakunde-mota edo pertsonifikazio juridiko bakoitzari dagokionez kontuan izan da prozesu tasatuak direla gehienak, justifikazio tekniko zorrotza eta prozedura arin eta efikazak behar dituztenak, baina hala ere horien gainean kontrol politikoko elementuak heda daitezke, betiere, jakina, ebaluazio-prozesu egokiekin batera, nahitaezkoa baita prozesu horiek praktika administratiboan ezartzea eta periodifikatzea.

Lehenengo Kapituluak erantzuten zaio ente-mota posibleen estandar tradizionalari. Norbaitek esan du ona litzatekeela sinplifikatzea eta figura bakarra definitzea, baina guk ezin dugu bat egin irizpide horrekin; izan ere, pertsonifikazio bakoitza jarduera-mota bati egokitzen zaio, askotan, baita tradizio bati eta beraren sorrera eta azkentzea gidatzen duten arau batzuei ere. Figuretan ezin dugu berrikuntzarik egin (goiz esan zuen hori KAk).

Bigarren Kapituluak enteen sorrerari buruz dihardu nagusiki, kasu bakoitzean eransten badu ere ente horiek eraldatzeko edo aldatzeko prozesuak artikulatzeko behar den arau zehatza, eta, jakina, azkentzekoa.

Enteen sorrera prozesu tekniko bat da, Zuzenbide konparatuan nagusiki botere exekutiboan edo kudeatzailean datzana, baina eragotzi gabe dimentsionamenduaren plangintza, eta horrek pentsarazten du aurre erabaki edo kontrol politikoa ere badagoela. Esate baterako, sozietate publikoen sorrera legearen mende jartzea, erabat urruntzea izango litzateke era horretako sozietateek behar duten arintasunez eta Zuzenbide pribatuaren arabera sortzetik, berez dagokien moduan; administrazioari lehenengo mailako kudeaketa-tresna bat kentzea izango litzateke, eta, askotan, enpresa horiek egoera okerragoan jarriko litzuke lehiakide dituzten partikularrak baino.

Entitateak sortzeko prozedura bi fasetan ezartzen da, bat orokorra eta bestea entitate-mota bakoitzarentzat espezifikoa, jarraian ezartzen dena. Bi fase horiek mugatzearen xedea da, batetik, diziplina ezartzea, entitate berriak sortzeko prozesua lasai samarra izan baita sarritan (lehenengo fasean egin beharreko hausnarketa, diseinu honen arabera), eta, bestetik, pertsonifikazio-mota egokia aukeratzea (bigarren fasean justifikatu eta izapidetu beharrari dagokion

hausnarketa). Eredu hori errepikatzen da entitate, erakunde eta instrumental guztientzat.

Figura bakoitzari dagokionez, hainbat berrikuntza sartzen dira, teknikoak gehienak, garbiago bereizi ahal izateko batzuek besteekiko dituzten abantailak eta desberdintasunak, figura egokia aukeratzen laguntze aldera, edo erregimen juridikoari buruz orain arte eztabaida-sortzaile izan diren gaiak argitzeko (noiz den publikoa sozietate bat, sektore pribatuaren presentzia ezinbestekoa den fundazioak eratzeko, kontsortzioko ente guztiek egin behar duten ekarpena...), eta denak banan-banan aztertze. Baina betiere urrundu gabe ente bakoitzaren funtsezko erregimenari buruz lehendik ezaguna den eredutik. Alde horretatik, ez da onartu talde sozialistaren proposamena (euskal administrazio publikoaren legeari egindako zuzenketa) "pertsonifikazioa aurrekoengandik desberdina duten entitateak" onartzeari buruzkoa, baina, aldiz, onartu da kapital guztia publikoa duten sozietateak sortzeko aukerari buruz egin zuten proposamena, partaidetza publikoen kudeaketa kontzentratzeko helburuarekin.

Zehazki, EAEko sektore publikoko Fundazioei dagokienez, berdina da eredua. Bakar-bakarrik esan behar da testu honek koordinatzeko bokazioa erakusten duela, hemen erabilitako irizpideak koordinatzeko etorkizuneko Fundazioen legean –orain izapidetze-fasean dagoenean– sartuko direnekin. Esan izan da azken finean desegokia izan litekeela ekimen pribatuaren presentzia nahitaez eskatzea EAEko sektore publikoan fundazioen sorrera sustatu ahal izateko. Hala ere, berretsi liteke apustu estrategikoa dela, figuraren erabilera egokia ordenatuko duena eta legearen aldetik aitzakiarik batere gabea.

Kontsortzioen figurari dagokionez, lege honen bidez erreparatu nahi izan zaio gai horren inguruan 27/2013 Legeak –abenduarien 27koak, toki-administrazioaren arrazionalizazio eta iraunkortasunari buruzkoak– 30/1992 Legeari ezarritako erregulazioak sortu duen problematikari. Zehazki, oinarritzko legeriaren izaerarekin sartu zuen Estatuak hogeigarren xedapen gehigarri berri bat, kontsortzioei buruzkoa, adskripzio singularreko erregimena ezartzen duena. Onargarria izan liteke, arlo teorikoan bada ere, kontsortzio bat Autonomia Erkidegoko Administrazioari adskribatuta geratzea lehen esandako irizpide horiengatik, baina horrek ez dezala esan nahi izan ezin ditugula profilatu gure eskumenen kontura adskripzio horren azken ondorioak. Alde horretatik, euzko abertzaleen Legebiltzarreko taldearen proposamena jasotzen da, puntu hori arautu ahal izateko segurtasunez eta gure eskumenetatik.

IV. Tituluan diziplinatzen da sektore publikoaren antolamendua eta eraldaketa Euskal Autonomia Erkidegoko instantzia erkideen ikuspegi zorrotzetik, bidea irekiz une bakoitzean hartzen diren antolamendu-erabakien arabera zabalduko

diren jarduteko aukerei, kontuan izanda maila instituzional erkide horren ikuspegi propioa beharrezkoa dela, eta puntu honetan zehazki ez dela nahastu behar beste maila instituzional batzuetan erabakiak hartzeko arauekin. Alde horretatik, erregulazioa ixten da Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorrak bertako sektore publikoa osatzen duten entitate guztiekin eta horietako bakoitzarekin izan behar dituen erlazioen inguruko arauekin.

Lehenengo Kapituluan, Autonomia Erkidegoko sektore publiko osoaren antolamendua arautzeko eta aldatzeko zirkunstantziei buruzkoan, jasotzen dira, entitate berriak eratzeaz gain, geroko gertaerengatik edo horrela programatuta dagoelako, Autonomia Erkidegoko sektore publikoan ente publiko publiko nahiz pribatu berriak sartzera edo ateratzera eraman dezaketen intzidentziak.

Azpimarratzekoa da kapitulu honen izaera berritzailea, esperientziatik sortua baita, sentitzen den erregulatu beharrak bultzatua, lehendik ezagunak diren ereduak errepikatze soilaz haratago, eta horrek oraindik gehiago indartzen du kapituluaren baliagarritasuna.

Zehazki, 50. artikuluan heltzen zaio lehendik eratuta dauden enteak sektore publikoan sartzeari, Administrazioa ente horien kapitalean edo titularitatean sartuz, bera bakarrik edo beste batzuekin batera. Gainera, azaltzen da Administrazioak ente horietan modu mugatuagoan parte hartzeko edo ente horiek finantzatzeko aukera ere, ordena publikoko hainbat eratako arrazoiengatik, horiek ere artatu behar baitira eta bide egokitik eraman. Kasu batean nahiz bestean, behar diren garantiak ezartzen ditu proiektuak, ezin baitzitekeen bestela izan, erabilitako dirua publikoa dela kontuan izanda.

Bigarren Kapituluan ebaluazioa tratatzen da, lehen esan den bezala, ezinbestekoa baita gure sektore publikoaren etorkizuneko arrazionalizatzea eta dimentsionatzea modu ordenatuan egin ahal izateko, baina horregatik eragotzi gabe gure hausnarketak Euskadin diharduten gainerako sektore publikoekin kontrastatzea.

Hirugarren kapituluak bidea irekitzen die berregituratze-prozesuei, zati batean legealdi honetan ezagutu ditugun prozesu horiei, agerikoa baita ezinezkoa dela sektore publikoari behin betiko dimentsio egokia ematea, aldian aldiko kointura ekonomiko nahiz sozialetara egokituz joan behar duelako. Sektorea osatzen duen entitate-saldoak egin beharko duen bezala, une jakin batean behar-beharrezkoak izan baitaitezke, eta alferrikakoak beste batean, dela beren egitekoa burutu dutelako edo dela entitate horiek sortzea justifikatu zuten zirkunstantziak aldatu direlako. Horregatik, sektore publikoaren efikazia eta efizientzia “sasoian” mantentzeko, nahitaezkoa da aurreikustea aldizka berrikusi

egin beharko dela, efizientzia neurtzeko irizpideak ezartzea, eta berregituratzeko egin beharko diren prozesuak behar bezala ordenatzea, hemen egiten den bezala. Bestalde, berregituratze horrek, bistakoa denez, eraman ahal izango du entitate publikoak azkentzera edo kontzentratzera, edo beste irtenbide batzuk bilatzera, partaidetzak salduz eta, ondorioz, sektore publikoan integratutako entitatearen izaera galduz, eta, horregatik, kasu horiek ere arautzen dira.

Hurrengo kapituluan, Euskal Autonomia Erkidegoko Sektore Publikoko Erakundearen Erregistroa sortzen da, eta bertan inskribatu beharko dira, nahitaez, haien bizitzako gorabehera nagusiak. Erregistroa publikoa eta informatiboa izango da, eta, proiektuaren arabera, Administrazio Publikoko eskumenak dituen sailari atxikita egongo da.

Ez da alde batera uzten Ogasunaren kontrolak duen garrantzia, ikuspegi ekonomiko zorrotzetik begiratuta, funtsezkoa delako proiektuaren gainerako tresnen bitartez bideratzen den efizientiaren azken helburua lortzeko: gidalerroak ezarriz (proiektuak bereziki kualifikatzen ditu Ogasunetik eta Enplegu Publikotik emandakoak), entitateak emandako egintzen kontrako errekursoak ebatziz (hori departamentuari atxikitako entitateei bakarrik aplikatuko zaien arren) eta, bereziki, sailaren ordezkariak sartuz entitateen gobernu-organoetan.

Legebiltzarreko taldeek proposatutako aukerak lege-proiektu honetan sartzeari dagokionez, laburbilduz, III. eta IV. Tituluek onartu egiten dituzte euskal administrazio publikoaren kontra antzeko pasarteetan aurkeztu ziren zuzenketa asko (4 bat Bildu taldearenak, 17 talde popullarrarenak, 7 talde sozialistarenak eta 4 UPyD taldearenak). Horrek ekarri du Titulu horietan proposamen terminologiko garrantzitsuak sartzea.

Baztertu diren proposamenei eta onartu ez diren gai polemikoenei dagokienez, honako hauek nabarmendu nahi ditugu: Ez da onartu talde sozialistak egindako proposamena Titulu hauetako erregulazio guztia foru administrazioei eta tokikoei aplikatzeko, administrazio horien figura juridikoen eta antolamendutresnen erregimena pribatiboa direlako administrazio bakoitzarentzat, eta erregulazio hori errespetatu egin behar delako Autonomia Estatuan (37.3.a artikuluan) eta tokiko autonomiari buruzko erregulazioan ezarritakoaren arabera. Popularraren tesia, “sektore publiko”tzat eremu instrumentala soilik hartzeari buruzkoa, ere atzera bota da, aukera hori estatuko lege-aurreproiektuetan ere ez dutelako aipatzen gaur egun. III. Tituluari, sektore publikoaren osaera arautzen duenari, dagokionez, ez da onartu sozialistek lehenengo Kapituluari buruz egindako zuzenketa, subsidiarotasun-

printzipioaren ordezkariak kaskadako lehentasuna proposatzen duena pertsonifikazio-modu desberdinen arabera, askoz ere operatiboagoa delako irizpide bat edo gehiago ezartzea, zorroztasun handiagokoak edo txikiagokoak, baina kasu bakoitzean zein ente-mota hautatu behar den erabakitzeko aukera emango dutenak, lehentasun automatikoa eta bereizketarik egiten uten ez duena ezartzea baino, horrek eramango lukeelako lehentasunezko formak zurruntasunez erabiltzera, argi bereizten utzi gabe noiz jo behar den salbuespenezko formetara.

Ez da onartu popularrek egindako zuzenketa enteen autofinantzaketa ezartzeko irizpide orokor gisa, posible balitz positiboa izango litzatekeen arren, ez delako errealista; izan ere, funtzio publikoak betetzea askotan ez da errentagarritasun ekonomikoko irizpide zorrotzei lotuta egoten, autofinantzaketa garantizatu ahal izateko beharko litzatekeen bezala, aitzitik, errentagarriak ez direlako, hain zuzen ere, sektore pribatuak betetzen ez dituen premia publikoei erantzun behar izaten diete eta horregatik beharrezkoa izaten da Administrazio nagusiak funtsak jartzea. Estatu-bilbadurako kopia nominatiboak ere ez dira onartu, esaterako “entitate publiko enpresarialak” bezalako izendapenak, horiek estatuaren eremukoak direlako.

Ez da onartu UPyDren zuzenketa, estatuko beste edozein administrazio publikorekin bikoizketarik ez dela izango garantizatzea eskatzen duena, horrek eskatuko lukeelako gure burua mugatzea, baina beste alderdiari gauza bera egitea edo leialtasun instituzionalez jokatzeko exijitu gabe.

Baztertu egin dira, halaber, UPyDk eta Bilduk aurkeztutako zuzenketak legereserbapean jartzeko sektore publikoa osatzen duten entitateak sortzeko edo eraldatzeko kudeaketako eragiketa tekniko oro, hori gehiegikeria izango litzatekeelako, logikaz kanpokoak erabat, gobernuari eragotziko liokeelako entitateen ebaluazioetatik eratorritako ondorioak exekutatzeko, eta erabili beharreko irizpide objektibo eta teknikoak sistema zurrun baten eta joko politikoaren mende utziko litzatekeelako.

Azkenik, ez da onartu sozialistek egindako proposamena entitate publikoen pertsonalari buruzko Kapitulu berri bat eransteko, gai hori enplegu publikoari buruzko legerari dagokiolako, eta lege horrek bere tramitazio propioa duelako.

V. Tituluak sektore publikoaren funtzionamenduari buruzko arauak jasotzen ditu, ikuspegi klasikotik begiratuta, eta efikazia eta efizientziaren parametro nagusien azpian jartzen ditu kudeaketa ebaluatzeko prozesuei buruzko helburuak eta arauak, eta, halaber, administrazio elektronikoaren bidez herritarrak artatzeari eta herritarren parte-hartzea bideratzeari buruzkoak, eta

hizkuntzen gai espezifiko eta hain presente dagoenak gure prozesu administratiboetan duen paper berezia arautzeari buruzkoak.

Esan dugun bezala, ikuspegi klasikoa da, egonkorra delako hain zuzen ere gainerako euskal Administrazioen eremuan aplikatu nahi dena, zehazki, jarduteko printzipio erkideei dagokienean eta euskal herritarrek euskal botere publikoekiko harremanetan dituzten eskubide eta betebeharrei dagokienean, horregatik eragotzi gabe etorkizuneko euskal gobernantzaren definizioaren konpromiso politikoa osatzen duten helburu eta arau zehatzak beste lege-erregulazio batzuetara, oraingo honetatik hurbileko batzuetara, bideratzea, horrela proposatu baita Eusko Legebiltzarrean bertan.

Lehenengo Kapituluari, sarrera moduan, xedapen orokorrak ematen dira, administrazioen funtzionamendua eta herritarrek Administrazioarekiko dituzten eskubide eta betebeharrak nagusiak gidatuko dituzten printzipio orokorrak finkatuta uzteko. Europak administrazio onerako eskubideaz egiten duen formulazioa hartuz (Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutunaren 41. artikulua), "administrazio on" horren funtsezko eduki gisa ulertzen direnetan gauzatzen dira eskubide horiek lege honen ondorioetarako, eta geurea den esparruaren barruan. Kasu honetan, Europako esparruan administrazio onerako eskubidea osatzen dutenak sartzen dira, baita barne-esparruan garrantzitsutzat jotzen diren beste batzuk ere. Alabaina, eskubide horien formulazio eta arautze zehatza proiektuak aipatzen dituen berariazko beste arau batzuetan aurkitzen da ia kasu guztietan.

Ondoren, beste gai batzuei heltzen die proiektuak, barnekoak izan arren, proiektu nabarmena dutenak herritarrei zerbitzua emateko Administrazio proiektuari begira. Administrazio elektronikoaz ari gara zehazki, gobernantza ona lortzeko oinarrizko bide gisa ikusten baitugu. Azkenaldian garapen ikusgarria izan duen arren, gehiago zabalduko da egitez (administrazioan digitalizazioa gauzatzen ari da, arian-arian) arauen eraginez baino; hala ere, gai hori ezin da lege honetatik kanpo utzi, administrazio modernoaren funtsezko ardatza izatea nahi badugu.

Komeni da aipatzea, Autonomia Erkidegoak gai horri buruzko erregulazio ona duen arren erregelamendu-mailan, ez duela lege-mailako heldulekurik. Horregatik, orain arte esandakoaz gain, bereziki baliagarria da lege autonomikoan lokailu bat ezartzea estatuko oinarrizko legeriaren zuzeneko erregelamenduzko garapenari, horrela babesa emango litzaiokeelako, esate baterako, inkonstituzionalitatearen bat sortuko balitz gerora oinarrizko legeria aldatu delako, unean uneko garapen teknologikoaren mendekoa izanik, hain aldakorra den arlo honetan.

Herri Ardularitzaren Euskal Erakundeak (IVAP) aurkeztu zuen hausnarketa sakon batek erakusten zuen gure Autonomia Erkidegoko hizkuntzen koofizialtasunak presentzia handiagoa izan behar duela legearen testuan, gure administrazioaren bereizgarri gisa eta administrazioaren antolamenduan eta funtzionamenduan presente dagoen printzipio gisa. Erreferentzia hori Titulu honetako azkeneko Kapituluari, laugarrenean jasotzen da, eta erregulazio argi eta zehatzak ematen dira, gai honetan lortu nahi den segurtasun juridikoa bermatzeko.

Legebiltzarreko taldeek proposatutako aukerak lege-proiektu honetan sartzeari dagokionez, laburbilduz, V. Titulu honek onartu egin ditu euskal administrazio publikoaren kontra antzeko pasarteetan aurkeztu ziren hainbat zuzenketa (15 bat Bildu taldearenak eta 5 bat talde popularrenak). Ondorioz, hainbat proposamen gehitu dira, terminologikoak eta xehetasun teknikoak buruzkoak gehienak, baina talde popularrekoek administrazio elektronikoari buruz egindako ekarpenak ere kontuan izan dira. Gai honetan, ezetsi egin da popularren proposamenen zati bat eranstea, hona ekarri nahi dutelako estatuko prozedura administratiboari buruzko lege-aurreproiektua, administrazioaren herritarrekiko harremanei dagokien zatian; izan ere estatuak nahi du harreman horiek edozein kasutan “digitalak” izatera pasatzea, baina horrek esfortzu handia eskatuko luke, eta ezin dugu hona ekarri estatuaren eskumeneko gaia delako, izaera erkidea edo orokorra duen neurrian. Gainera, lehenik estatuko erregulazioa finkatu beharko da, eta gaur-gaurkoz proiektua baino ez da. Ez da onartu administrazio elektronikoaren arloko parte hartzeko kontseilua kentzea, UPyDk bakarrik proposatua, ez delako alferrikako egituratzat jotzen.

Aipamen berezia merezi du azkeneko Kapituluak hizkuntzei buruz ematen duen erregulazioak, konfrontazioa sortu baita hizkuntza koofizialak erabiltzeko gatazka-egoera hipotetikoari buruz “tentsio” handiko soluzio bat ezartzeko. Proiektuak elkarbizitza eta segurtasun juridikoa bermatzeko aukerak bilatzen ditu, hizkuntza guztiak eta herritarren eskubide guztiak errespetatuz.

Vitoria-Gasteizen, 2015eko ekainean

Sin.: Javier Bikandi Irazabal

Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaria

