

# ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA ETA EKONOMIAN ESKU HARTZEKO TEKNIKAK

## Iñigo Urrutia Libarona Administrazio Zuzenbideko irakaslea UPV/EHU

### 1. ATALA. ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA ETA ZUZENBIDE ITURRIAK

#### 1. gaia. ADMINISTRAZIO PUBLIKOA ETA ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA

1. ADMINISTRAZIO PUBLIKOA
  - 1.1. KONTZEPTUA ETA EZAUGARRIAK
  - 1.2. ADMINISTRAZIO EGINKIZUNEN OINARRIZKO SAILKAPENA
  - 1.3. ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN NORTASUN JURIDIKOA
  - 1.4. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN SAILKAPENA
2. ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA
  - 2.1. SORRERA ETA KONTZEPTUA
  - 2.2. ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEAREN EZAUGARRIAK
  - 2.3. BOTEREAREN IMMUNITATEEN AURKAKO BORROKA
  - 2.4. ADMINISTRAZIOAREN DISKREZIO-EGINTZAK

BIBLIOGRAFIA

#### 2. gaia. ADMINISTRAZIO-ORDENAMENDU JURIDIKOA

1. ZUZENBIDE-ITURRIAK
2. ARAU IDATZIAK
  - 2.1. KONSTITUZIOA
  - 2.2. LEGEA
  - 2.3. ERREGELAMENDUA
3. OHITURA
4. ZUZENBIDEZKO PRINTZIPIO OROKORRAK
5. AUTONOMIA-ERKIDEGOETAKO ZUZENBIDEA
  - 5.1. ESKUMEN PRINTZIPIOA
  - 5.2. GAIENTASUN PRINTZIPIOA
  - 5.3. ORDEZKOTASUN PRINTZIPIOA
  - 5.4. HIERARKIA PRINTZIPIOA
6. NAZIOARTEKO ZUZENBIDEA
7. EUOPAR ERKIDEGOKO ZUZENBIDEA

BIBLIOGRAFIA

#### 3. gaia. LEGEA ETA LEGE-MAILA DUTEN ARAUAK

1. LEGEA
  - 1.1. KONTZEPTUA
  - 1.2. LEGE MATERIALA. LEGE FORMALA. NEURRI-LEGEA
  - 1.3. LEGE-ERRESERBAREN PRINTZIPIOA
  - 1.4. LEGE ARRUNTA ETA LEGE ORGANIKOA
  - 1.5. BESTE LEGE BATZUK
  - 1.6. LEGE AUTONOMIKOAK
2. LEGE-INDARRA DUTEN ARAUAK
  - 2.1. LEGE-DEKRETUAK
  - 2.2. LEGEGINTZA-DEKRETUAK

BIBLIOGRAFIA

#### 4. gaia. ADMINISTRAZIO-ERREGELAMENDUA

1. KONTZEPTUA
2. ERREGELAMENDU MOTAK
  - 2.1. ERREGELAMENDU EXEKUTIBOAK EDO BETEARAZLEAK
  - 2.2. ERREGELAMENDU INDEPENDENTEAK EDO ASKEAK

- 2.3. ERREGELAMENDU AUTONOMOAK
  - 3. ARAUTZEKO AHALMENA
    - 3.1. ESTATUKO ADMINISTRAZIOAN
    - 3.2. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN
    - 3.3. UDALERRIETAN
    - 3.4. LURRALDE HISTORIKOETAN
  - 4. ERREGELAMENDUAK ONARTZEKO PROZEDURA
    - 4.1. ESTATUKO ADMINISTRAZIOAN
    - 4.2. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN
    - 4.3. TOKI-ADMINISTRAZIOETAN
  - 5. ZUZENBIDE-KONTRAKO ERREGELAMENDUEN KONTROLA
    - 5.1. ADMINISTRAZIO-BIDEA
    - 5.2. ADMINISTRAZIO-AUZIBIDEA
    - 5.3. KONSTITUZIO AUZITEGIA
    - 5.4. ERREGELAMENDUA EZ APLIKATZEA
  - 6. BESTE ERREGELAMENDU BATZUK
    - 6.1. PARLAMENTUETAKO ERREGELAMENDUAK
    - 6.2. KONSTITUZIO AUZITEGIAREN ERREGELAMENDUA
    - 6.3. BOTERE JUDIZIALEKO KONTSEILU NAGUSIAREN ERREGELAMENDUA
- BIBLIOGRAFIA

## 2. ATALA. ANTOLAKUNTZA

### 5. gaia. ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZA

- 1. ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZARI BURUZKO TEORIA OROKORRA
    - 1.1. KONTZEPTUA ETA EREDUAK
    - 1.2. AURREBALDINTZAK
    - 1.3. ANTOLAKUNTZA-AHALMENA
      - 1.3.1. SARRERA
      - 1.3.2. ANTOLAKUNTZA-ARLOARI BURUZKO ARAUBIDEA
      - 1.3.3. ANTOLAKUNTZA-ARLOKO ERREGELAMENDUEN IZAERA
    - 1.4. ADMINISTRAZIO-ORGANOAK SORTZEA ETA DESEGITEA
  - 2. ADMINISTRAZIO-ORGANOAK
    - 2.1. ADMINISTRAZIO-ORGANOARI BURUZKO TEORIA
    - 2.2. ORGANO KOLEGIATUAK EDO KIDE ANITZEKO ORGANOAK
      - 2.2.1. ORGANO KOLEGIATUEN EGITURA
      - 2.2.2. JARDUERA-ERREGIMENA
      - 2.2.3. AKTAK ETA ZIURTAGIRIAK
  - 3. ADMINISTRAZIO-ESKUMENA
    - 3.1. KONTZEPTUA ETA MOTAK
    - 3.2. ESKUORDETZEA
    - 3.3. ESKUMENA BEREGANATZEA (*abokazioa*)
    - 3.4. KUDEATZEKO MANAMENDUA (AGINDUA)
    - 3.5. SINADURA ESKUORDETZEA
    - 3.6. ORDEZKAPENA
  - 4. ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZAKO PRINTZIPIOAK
    - 4.1. ERAGINKORTASUNA
    - 4.2. HIERARKIA
    - 4.3. KOORDINAZIOA
    - 4.4. LANKIDETZA ETA LAGUNTZA
    - 4.5. DESKONTZENTRAZIOA
    - 4.6. DESZENTRALIZAZIOA
    - 4.7. AUTONOMIA
    - 4.8. KONTROLA ETA GATAZKA
- BIBLIOGRAFIA

### 3. ATALA: ADMINISTRAZIO-EGINTZA, PROZEDURA, BERRIKUSKETA

#### 6. gaia. ADMINISTRAZIO-EGINTZA

1. KONTZEPTUA
2. ELEMENTUAK
  - 2.1. SUBJEKTUA
  - 2.2. OBJEKTUA
    - 2.2.1. ADMINISTRAZIO EGINTZAK ARRAZOITZEA
  - 2.3. FORMA
3. ADMINISTRAZIO-EGINTZA MOTAK
  - 3.1. SORTZEN DITUZTEN ERAGINEN ARABERA
  - 3.2. BERRIKUSGARRITASUNAREN ARABERA
  - 3.3. JATORRIZKO EGINTZAK ETA BERRESTEKOAK
  - 3.4. EGINTZA ANITZAK
4. ADMINISTRAZIO-EGINTZEN AKATSAK
  - 4.1. ERABATEKO DEUSEZTASUNA
    - 4.1.1. KASUAK
    - 4.1.2. ERAGINAK
  - 4.2. EGINTZA DEUSEZTAGARRIAK
    - 4.2.1. KASUAK
    - 4.2.2. ERAGINAK
  - 4.3. BALIOGABETZEA EZ DAKARREN IRREGULARTASUNA
  - 4.4. EGINTZA ETA IZAPIDETZE AKASTUNEI LOTU ZAIZKIEN PRINTZIOAK
    - 4.4.1. MANTENTZEA (eta KUTSAGARRITASUN EZA)
    - 4.4.2. ERALDAKETA
    - 4.4.3. BALIOZKOTZEA

#### BIBLIOGRAFIA

#### 7. gaia. ADMINISTRAZIO-EGINTZEN ERAGINKORTASUNA

1. SARRERA
  2. BETEBEHARREKOTASUNAREN HASIERA
  3. JAKINARAZPENA
    - 3.1. JAKINARAZPENAREN EDUKIA ETA JAKINARAZPEN AKASTUNAK
    - 3.2. JAKINARAZPENA NOLA GAUZATU BEHAR DEN
    - 3.3. JAKINARAZPENA NON GAUZATU BEHAR DEN
  4. BETEARAZTEAREN ETENDURA
    - 4.1. ADMINISTRAZIO-ERREKURTSO BITARTEZ EGINTZAREN ETENDURA
    - 4.2. AUZI-ERREKURTSOA ETA EGINTZAREN ETENDURA
  5. EGINTZAK NAHITAEZ BETEARAZTEKO PROZEDURA
    - 5.1. ADMINISTRAZIO-HERTSAPENA
    - 5.2. NAHITAEZ BETEARAZTEKO BALIABIDEAK
      - 5.2.1. ONDAREAREN GAINEKO PREMIAMENDUA
      - 5.2.2. ORDEZKO BETEARAZTEA
      - 5.2.3. HERTSATZEKO ISUNA
      - 5.2.4. PERTSONAK DERRIGORTZEA
    - 5.3 ADMINISTRAZIOAREN BETEARAZTE EZA
  6. EGITATEZKO BIDEA
- #### BIBLIOGRAFIA

#### 8. gaia. ADMINISTRAZIO-PROZEDURA

1. ZER DA ADMINISTRAZIO-PROZEDURA?
2. ARAUBIDEA
3. ADMINISTRAZIO-PROZEDURAREN PRINTZIOAK (IRIZPIDEAK)
  - 3.1- KONTRAIZANTASUNA
  - 3.2- PROZESU EKONOMIA
  - 3.3. *IN DUBIO PRO ACTIONE*
  - 3.4. OFIZIOZKO BULTZADA
  - 3.5. PARTZIALTASUNIK EZA

- 3.6. PUBLIZITATEA eta ISILPEKOTASUNA
- 3.7. DOAKOTASUNA
- 3.8. BERDINTASUNA
- 4. ADMINISTRAZIO-PROZEDURAN INTERESDUNAK
- 5. ORDEZKARITZA
- 6. INTERESDUNEN ESKUBIDEAK
- 7. EBAZTEKO BEHARRA ETA ADMINISTRAZIO-ISILTASUNA
  - 7.1. EBATZI BEHARRA
    - 7.1.1. EBAZPENA EMAN ETA JAKINARAZTEKO GEHIENEO EPEA
    - 7.1.2. EBAZTEKO EPEAK ZENBATZEKO MODUA
    - 7.1.3. INFORMATZEKO BEHARRA
    - 7.1.4. GEHIENEO EPEAN ERABAKI DAITEZKEEN ETENDURAK
    - 7.1.5. EBAZTEKO ETA JAKINARAZTEKO GEHIENEO EPEA LUZATZEA
    - 7.1.6. EPEAK EZ BETETZEAGATIK, ERANTZUKIZUNA
  - 7.2. ISILTASUNA, INTERESDUNAK ESKATURIK HASITAKO PROZEDURETAN
  - 7.3. ISILTASUNA, ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ HASITAKO PROZEDURETAN
- 8. ADMINISTRAZIO-PROZEDURAREN ESTRUKTURA
  - 8.1. BALDINTZA OROKORRAK
    - 8.1.1. TOKIA
    - 8.1.2. DENBORA-BALDINTZAK. EPE-MUGAK ETA EPEAK
      - 8.1.2.1. EPEAK ZENBATZEKO MODUA
      - 8.1.2.2. EPE-LUZAPENA
      - 8.1.2.3.- EPEAK LABURTZEA. PRESAKO IZAPIDETZEA
    - 8.1.3. HIZKUNTZA
  - 8.2. FASEAK
    - 8.2.1. HASIERA
      - 8.2.1.1. HASIERA MOTAK
      - 8.2.1.2. PROZEDURAREN HASIERARI LOTURIKO ERAGINAK: BEHIN-BEHINEKO NEURRIAK
      - 8.2.1.3. IZAPIDETZEARI LOTURIKO BESTE ALDERDI BATZUK
    - 8.2.2. PROZEDURAREN INSTRUKZIOA
      - 8.2.2.1. TXOSTENAK
      - 8.2.2.2. FROGA
      - 8.2.2.3. ALEGAZIOAK
      - 8.2.2.4. ENTZUNALDIAREN IZAPIDEA
      - 8.2.2.5. JENDAURREKO INFORMAZIOA
  - 8.3. PROZEDURAREN AMAIERA
    - 8.3.1. EBAZPEN ESPRESUA
    - 8.3.2. ITUNDUTAKO AMAIERA
    - 8.3.3. ATZERA EGITEA
    - 8.3.4. UKO EGITEA
    - 8.3.5. IRAUNGITZEA

## BIBLIOGRAFIA

### 9. gaia. EGINTZAK BERRIKUSTEA

- 1. ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ EGINTZAK BERRIKUSTEA
  - 1.1. ERREBOKAGARRITASUNA
  - 1.2. ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ EGINTZA AKASTUNAK BERRIKUSTEA
    - 1.2.1. EGINTZA DEUSEZAK BERRIKUSTEA
    - 1.2.2. EGINTZA DEUSEZTAGARRIAK KALTEGARRITZAT JOTZEA
    - 1.2.3. HUTSEN ZUZENKETA
- 2. ADMINISTRAZIO-ERREKURTSOAK
  - 2.1. KONTZEPTUA

- 2.2. ERREKURTSO MOTAK
  - 2.3. ERREKURTSOEN OBJEKTUA: ERREKURRI DAITEZKEEN EGINTZAK
  - 2.4. ERREKURTSOAREN SUBJEKTUAK: ERREKURTSO JARTZAILEA
  - 2.5. ERREKURTSOEN OINARRIA
  - 2.6. ERREKURTSOAREN EGITURA
    - 2.6.1. ERREKURTSOAREN AURKEZPENEA ETA HAREN ERAGINAK
    - 2.6.2. ERREKURTSOA IZAPIDETZEA
    - 2.6.3. ERREKURTSOAREN EBAZPENEA
  - 2.7. GORA JOTZEKO ERREKURTSOA
  - 2.8. AUKERAKO BERRAZTERTZE-ERREKURTSOA
  - 2.9. BERRIKUSTE-ERREKURTSO BEREZIA
  - 2.10. AKZIO ZIBILETARA ETA LAN-AKZIOETARA JO AURRETIKO ERREKLAMAZIOAK
- BIBLIOGRAFIA

#### 4. ATALA: EKONOMIAN ESKU HARTZEKO TEKNIKAK

##### 10. gaia. POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA

- 1. ADMINISTRAZIOAREN JARDUERA MOTAK
  - 2. POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA
    - 2.1. JARDUERA PRIVATUEN ORDENAZIOA
    - 2.2. POLIZIA BOTERETIK ORDENAZIO JARDUERARA
    - 2.3. ORDENAZIO TEKNIKEN ERREGIMEN JURIDIKOAREN PRINTZIPIOAK
    - 2.4. ORDENAZIO TEKNIKEN SAILKAPENA: NORBANAKOEN ESKUBIDEAK MUGATZEAN DAUDEN MAILAK
    - 2.5. ARAUTZEA
    - 2.6. BAIMENA (*autorización*)
    - 2.7. ESKUBIDEAK MUGATZEA: AGINDUAK, MANAMENDUAK ETA DEBEKUAK
    - 2.8. JABETZA ESKUBIDEA ZEDARRITZEA, MUGATZEA ETA DESJABETZEA
- BIBLIOGRAFIA

##### 11. gaia. PRESTAZIO EDO ZERBITZU PUBLIKOKO JARDUERA

- 1. ZERBITZU PUBLIKOA KONTZEPTU GISA
  - 2. ZERBITZU PUBLIKOAK EZARTZEA
    - 2.1. ZERBITZUA ESKAINTZEKO ARDURA HUTSA HARTZEA
    - 2.2. ZERBITZUAREN GAINEKO ESKUMENA ERRESERBA GISA
  - 3. "ZERBITZU PUBLIKOAREN ESKUBIDE" DEITURIKOA
  - 4. ZERBITZU PUBLIKOAREN KUDEAKETAREN ANTOLAKUNTZA
    - 4.1. ZERBITZU PUBLIKOAK KUDEATZEKO ERAK
    - 4.2. KUDEAKETA PROPIOA ETA KONTRATUZKO KUDEAKETA
  - 5. ZUZENBIDE PUBLIKO EDO PRIVATUKO KUDEAKETA
  - 6. ZERBITZU PUBLIKOAK KONTRATU BIDEZ KUDEATZEA
    - 6.1. EMAKIDA
    - 6.2. INTERESEZKO KUDEAKETA
    - 6.3. HITZARMENA EDO KONTZERTUA
    - 6.4. EKONOMIA MISTOKO BALTZUA
  - 7. KONTRATUAREN EDUKIA
    - 7.1. ADMINISTRAZIOAREN ESKUBIDE ETA AHALMENAK
    - 7.2. KUDEATZAILEREN ESKUBIDE ETA BETEBEHARRAK
  - 8. KONTRATUA HUTSALTZEA ETA LEHENGORATZEA
  - 9. ZERBITZUEN PRESTAZIOAREN ERREGIMEN JURIDIKOA
    - 9.1. ZERBITZUAREN ESTANDAR OROKORRAK
    - 9.2. ERABILTZAILEREN ESTATUTUA
- BIBLIOGRAFIA

##### 12. gaia. ADMINISTRAZIOAREN SUSTAPEN JARDUERA

- 1. KONTZEPTUA
- 2. BILAKAERA

- 3. SUSTAPEN TEKNIKAK
    - 3.1. DIRUZKO EKARPENAK
    - 3.2. ONURAK ETA ZERGA ARINTZEAK
    - 3.3. KREDITU LAGUNTZAK
    - 3.4. IZAERA ERREALEKO LAGUNTZAK ETA LAGUNTZAK ESPEZIEAN
    - 3.5. ZEHARKAKO LAGUNTZAK
  - 4. PRINTZIOPIOAK
    - 4.1. PUBLIZITATEA ETA GARDENTASUNA
    - 4.2. KONKURRENTZIA ETA OBJEKTIBOTASUNA
    - 4.3. BERDINTASUNA ETA DISKRIMINAZIO EZA
    - 4.4. ERAGINKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA
  - 5. LAGUNTZA PUBLIKOAK ETA EUROPAR BATASUNA
    - 5.1. EUROPAR BATASUNEKO LAGUNTZAK
    - 5.2. ESTATU LAGUNTZAK ETA LEHIAREN BABESA
    - 5.3. EUSKAL LURRALDEEN FINANTZA AUTONOMIA ETA ESTATU LAGUNTZAK
  - 6. DIRULAGUNTZA
    - 6.1. ARAUBIDEA
    - 6.2. KONTZEPTUA, EZAUGARRIAK ETA IZAERA
    - 6.3. PROZEDURA
    - 6.4. DIRULAGUNTZA HARREMANAREN EDUKIA
- BIBLIOGRAFIA

**13. gaia. ADMINISTRAZIO-KONTRATUAK**

- 1. KONTZEPTUA ETA ARAUBIDEA
  - 2. EREMU SUBJEKTIBOA
  - 3. KONTRATU MOTAK
    - 3.1. ADMINISTRAZIO-KONTRATU OHIKOAK
    - 3.2. ADMINISTRAZIO-KONTRATU BEREZIAK
    - 3.3. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN KONTRATU PRIBATUAK
  - 4. KONTRATUAREN BETEKIZUNAK: BALDINTZA SUBJEKTIBOAK
  - 5. KONTRATUAREN BALDINTZA OBJEKTIBOAK: ADMINISTRAZIO-KLAUSULEN ETA PRESKRIPZIO TEKNIKOEN AGIRIAK
  - 6. ESLEITZEKO PROZEDURAK
  - 7. KONTRATUAREN FORMALIZAZIOA ETA IRAUPENA
  - 8. KONTRATUA GAUZATZEA, ALDATZEA ETA SUNTSITZEA
- BIBLIOGRAFIA

## LABURDURAK

AGE	Auzitegi Gorenaren Epaia
APL	Administrazio eta Prozedura Legea (30/1992 Legea, azaroaren 26koa)
APOL	Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legea (33/2003 Legea, azaroaren 3koa)
Art.	Artikuluak/k
AX	Azken Xedapena
BJLO	Botere Judizialari buruzko Lege Organikoa (6/1985 Lege Organikoa, uztailaren 1ekoa)
c.	aurka
D	Dekretua
DLO	Diru-laguntzei buruzko Lege Orokorra (38/2003 Legea, azaroaren 17koa)
e.a.	eta abar
EAE	Euskal Autonomia Erkidegoa
ED	Errege-dekretua
EEH	Europako Erkidegoetako Hitzarmena
EOL	Euskadiko Ondareari buruzko Legea (2/2007 Dekretu Legegilea, azaroaren 6koa, Euskadiko Ondareari buruzko Legearen testu bategina)
FA	Foru-araua
FD	Foru-dekretua
FDA	Foru-dekretu arauemailea
FL	Foru-legea
hurr.	Hurrengoa/k
JGLO	Jurisdikzio Gatazkei buruzko Lege Organikoa (2/1987 LO, maiatzaren 18koa)
JL	Jaurlaritzaren Legea (7/1981 Legea, ekainaren 30ekoa)
KALO	Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa (2/1979 LO, urriaren 3koa)
KAE	Konstituzio Auzitegiaren Epaia
EK	Espainiako Konstituzioa
EuK	Europako Konstituzioa
KPEA	Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegia
KZ	Kode Zibila
L	Legea
LHL	Lurralde Historikoei buruzko Legea (27/1983 Legea, azaroaren 25ekoa)
LOFAGE	Estatuko Administrazio Orokorraren Antolakuntza eta Funtzionamendua arautzen duen Legea (6/1997 Legea, apirilaren 14koa)
NFE	Nafarroako Foru Erkidegoa
ML	Mendiei buruzko Legea (43/2003 Legea, azaroaren 21ekoa, mendiei buruzkoa)
paragr.	Paragrafoa/k
SEL	Zerbitzu Publikoetara hiritarren sarbide elektronikoa arautzen duen Legea (11/2007 Legea, ekainaren 22koa)
SPKL	Sektore Publikoko Kontratuen Legea (30/2007 Legea, urriaren 30koa)
TEOL	Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legea (7/1985 Legea, apirilaren 2koa)
TETB	Toki Erregimenaren indarreko xedapenen Testu Bategina (781/1986 Errege Dekretu Legegilea, apirilaren 18koa)
TKOE	Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamendua (1372/1986 Errege Dekretua, uztailaren 13koa)
UL	Ur Legea (1/2001 Errege Dekretu Legegilea, uztailaren 20koa, Ur Legeari buruzko testu bategina)
vs	aurka

XG	Xedapen Gehigarria
XI	Xedapen Iragankorra
zk.	Zenbakia
ZK	Zigor Kodea
ZO	Zuzenbide Oinarria



## Lehen gaia. ADMINISTRAZIO PUBLIKOA ETA ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA

### 1. ADMINISTRAZIO PUBLIKOA

#### 1.1. KONTZEPTUA ETA EZAUGARRIAK

Administrazio Publikoa erakunde konplexua eta zabala da. Bere berezitasun nagusiak honako hauek dira: antolakuntza konplexua du, baliabide ugari eta zabalez osatuta dago; bere eginkizunak interes publikoaren kontzeptuari lotuta daude; bere jarduteko modua ez da askea, prozedurei lotutakoa baizik; eta baliatzen duen zuzenbidea ere berezia da: Administrazio Zuzenbidea, Administrazioaren neurriara egindako zuzenbidea, alegia.

Hurbil gaitzen Administrazio Publikoaren kontzeptura galdera batez baliatuz. Zein jarduera mota gauzatzen du Administrazioak? Erantzuna ez da erraza baina, oro har, Administrazioak administrazio-jarduerak gauzatzen dituela esan genezake. Argi izan behar dugu administrazio-jarduerak gauzatzea ez dagokiola Administrazioari soilik, botere publiko guztiek gauzatzen baitituzte administrazio-jarduerak. Hori horrela izanik, zerk bereitzen du Administrazio Publikoa gainerako botere publikoengandik?

Estatuaren jarduera-eremu klasikoak botere-banaketaren teoriari lotuta daude, eta hiru dira: legegintza-jarduera (Botere Legegileari erreserbatu zaiona), epaitzea eta epaitutakoa betearaztea (Botere Judizialaren esku dagoena), eta gobernu-jarduerak (Botere Exekutiboari dagokion zeregina). Espainiako Konstituzioko 97. artikulua Botere Exekutiboaren eginkizunak aipatu ditu honakoa xedatuz: Gobernuak kanpo- eta barne-politika gidatzen ditu, baita administrazio zibila eta militarra zuzendu ere. Artikulu horrek bi subjektu bereizi ditu Botere Exekutiboaren barnean: Gobernua eta Administrazioa. Bien arteko bereizketa egitea ez da erraza. Gobernua Administrazio Publikoaren buru da, baina hori baino zerbait gehiago ere bada. Gobernuak izaera politiko hutseko eginkizunak ditu (politika orokorraren gidatzaile gisa), baita izaera konstituzionaleko eginkizunak ere. Gainera, nazioarteko harremanetan Gobernuak Estatua ordezkatzeko du. Hori horrela izanik, Gobernuak izaera bikoitza duela esan daiteke: alde batetik, Gobernuak Botere Exekutiboa (edo Betearazlea) baliatzen du, eta hari dagozkion zeregin politiko eta konstituzionalak betetzen ditu; bestetik, Gobernua Estatuko Administrazioa zuzentzen duen organoa da, eta administrazio-zereginak betetzen ditu. Bere izaera bikoitza kontuan hartuz, Gobernua honela defini daiteke: Gobernua Estatuko Administrazioaren organo gorena da, eta, aldi berean, Botere Exekutiboaren titularra.

Gobernuaren eta Administrazioaren arteko harremana dela-eta, administrazio-jardunak gida-oinarri politikoei (ildo politiko bati edo besteari) jarraitzen die, Administrazioa gobernuaren zerbitzura dagoen tresna baita. Administrazioa izaera instrumentala duen antolakuntza da, gobernu eginkizunak baliatzeko tresna baita. Administrazioa botere politikoari lotutako egitura da, botere politikoak Administrazioa zuzentzen baitu. Edozelan ere, gobernu-ildoak gizartearen interesak kudeatzera eta gizartearentzat zerbitzuak eskaintzera bideratu beharko dira. Neurri berean, Administrazioaren jarduteko modua ez da askea, bere zereginak legezatasun printzipioari hertsiki loturik bete behar baititu. Areago, printzipio edo irizpide politiko batzuek gidatzen dute Administrazioaren jarduera.

Administrazio Publikoaren ohiko jarduera administrazio-eginkizunak gauzatzea da. Edozelan, arestian esan bezala, administrazio-jarduera ez dagokio Administrazioari soilik. Botere Legegileak eta Botere Judizialak jarduera-arlo zehatzak badituzte ere, zenbaitetan administrazio-eginkizunak gauzatzen dituzte (adibidez, Legebiltzarretako mahaiak edo Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiak administrazio-eginkizunak

gauzatzen dituzte). Jarduera horiek barne administrazio-jardueratzat jo badaitezke ere, erakundeon jarduera tipikoaren aldean jarduera osagarri hutsak direla ulertu behar da.

Hori guztia kontuan izanik, Administrazio Publikoa modu honetara defini daiteke: Botere Exekutiboan integraturik dagoen antolakuntza da, interes publikoak objektibotasunez asetzera zuzendua, legearen eta zuzenbidearen arabera jardun behar duena.

Definizio horrek honako ezaugarri hauek agertzen dizkigu:

1. Administrazioa Gobernuaren (gubernuen) mende dagoen egitura da, Estatuko Gobernuaren, Autonomia Erkidegoko Jaurlaritzaren zein Toki-administrazioetako gobernu-organoen mende. Gobernuei dagokie Administrazioaren zuzendaritza eta administrazio-jardueren gaineko erantzukizun politikoa. Gobernuak erakunde politikoak dira eta, beraz, Administrazioaren ezaugarrietako bat mendetasun politikoa da.

2. Administrazioaren jarduera osoa legezkotasun printzipioaren mende dago. Legezkotasun printzipioak bi eragin sortzen ditu. Alde batetik, Administrazioak legeetan eta gainerako arau juridikoetan ezarritakoa bete behar du; Administrazioak ez du Zuzenbidearen aurka egiterik; Zuzenbidea, beraz, Administrazioarentzat muga izango da. Administrazioak Konstituzioaren eta Legebiltzarreko legeen arabera jardun behar du. Horrez gain, Administrazioak, ahalmen araugilea duenez (erregelamendugintza-ahalmenaren jabe denez), bere arauen arabera ere jardun behar du.

Zuzenbidea muga da Administrazioarentzat, eta horrek ondorio argi bat du: Administrazioak Zuzenbidearen arabera jardun ezean, jarduera horiek kontrolatu ahalko dira, administrazio-bidean zein auzibidean.

Legezkotasun printzipioak badu bestelako aurpegirik. Zuzenbidea ez da soilik muga; Zuzenbidea Administrazioarentzat aurrebaldintza ere bada, legitimazio-iturri. Administrazioak edozer egin dezan, zuzenbideak aurrez ahalmena eman beharko dio. Ahalmenik eman ez bazaio Administrazioak ez du jarduterik izango. Beraz, ez da zuzena esatea Administrazioak edozer egin dezakeela Zuzenbidearen kontrakoa ez den bitartean. Aldiz, honako hau zuzena da: Administrazioak ez du Zuzenbidearen aurka egiterik eta, ezer egin dezan, ahalmena eman behar zaio; ahalmenik gabe ez du jarduterik.

Legezkotasun printzipioak maila bikoitzean jokutzen du hemen. Batetik, Administrazioak legeak ezarritako prozedura jarraituz soilik har ditzake erabakiak. Bestetik, Administrazioak ezin du erabaki arbitrarioak hartu. Eraketa horri esker, justizia-azuzitegiak agertzen dira. Horrela, administrazio-egintza epaituz, Administrazioaren jardunaren legezkotasuna kontrola daiteke. Hori dela eta, Administrazio Zuzenbidearen historia boterearen immunitateen aurkako borrokaren historia dela esatera iritsi dira. Administrazio-egintza jurisdikziora iristeko giltzatzat hartzeari esker, asko aurreratu da norabide horretan.

3. Interes publikoekiko mendetasuna. Administrazioaren helburu instituzionala da interes publikoak objektibotasunez asetzera. Administrazioaren jarduera interes publikoak bermatzera zuzendu behar da, baina zein dira interes publikoak? Interes publikoa zehaztugabeko kontzeptu juridikoa da. Administrazioak ase behar dituen interes publikoak Konstituzioan agertzen dira batzuetan (era orokorrean, jarduerarizpide gisa, edo aitortutako eskubideen ordain gisa), baina gehienez legeetan agertzen dira. Bi horiek (Konstituzioak eta legeek) interes publikoak modu orokorrean zehaztu badituzte ere, unean uneko Gobernuak ezarriko dizkio Administrazioari ase

beharreko interes publikoak, baita lehentasunak ere (zein/zenbat etxe sozial, garraio-sistema, errepide, eta abar). Interes publikoaren kontzeptua kontzeptu dinamikoa da, beraz, eta ez kontzeptu estatikoa.

4. Administrazioak bere jarduerari ekiteko hainbat baliabide erabiltzen ditu: arauak sortzen ditu (erregelamenduak), erabaki zehatz betearazleak onartzen ditu (eskubideak aitortuz, mugatuz, aginduak emanez, eta abar), kontratuak sinatzen ditu, indarkeria zuzena erabiltzen du, pizgarrien bitartez norbanakoon jarduera bultzatzen du, zerbitzu publikoak eskaintzen ditu, eta abar.

5. Egonkortasuna. Administrazio Publikoa egonkorra da. Baina Gobernuaren zerbitzura dagoenez, Gobernuak eginbeharrak eta lehentasunak ezarriko dizkio. Administrazioaren egonkortasuna honako alderdi hauetan islatzen da bereziki: jarduera iraunkorra du (gobernu-aldaketez gaindi), eta bere egiturako oinarritzko elementuak egonkorak dira. Izatez, Administrazioa osatzeko modua profesionala eta burokratikoa da. Sistema horren oinarria da administrazio-jardueraren objektibotasuna bermatzea.

## 1.2. ADMINISTRAZIO-EGINKIZUNEN OINARRIZKO SAILKAPENA

Administrazioak bere eginbeharrak betetzeko bitarteko ugari baliatzen ditu, baita jarduera modu desberdinak erabili ere. Eskuarki, eta ikuspegi materialetik aztertuta, hiru administrazio-jarduera eredu handi bereizi ohi dira: polizia-jarduerak, sustapen-jarduerak eta prestazio-jarduerak. Nabarmentzekoa da gai honen funtsean eztabaidarako gai bat dagoela: hain zuzen ere, esku-hartze publikoa handiagoa edo txikiagoa izatea gizartean eta ekonomian. Esku-hartze maila hori izan daiteke ekimen pribatuari egiten uztearen eta merkatuko indarretatik eratorritako desorekak zuzentzearen artekoa. Administrazio-jarduerak norbanakoen eskubide eta askatasunetan nola eragiten duten eta zein baliabide mota erabiltzen dituzten ikusirik, honako sailkapena egin ohi da:

- Polizia-jarduera edo jarduera mugatzailea. Jarduera mota honen bereizgarritasuna norbanakoen eskubideak eta askatasunak mugatzean datza. Jarduera mota honen helburua da ordena publikoa eta segurtasuna zaintzea, termino horiek duten adierarik zabalenean. Hots, kaleko ordena publikoa eta trafikoa zaintzeari lotutako eginkizunez gain, terminoak barne hartuko lituzke hirigintza-ordena, izurriteei aurre hartzea, kutsadura zaintzea, elikagaien eta uraren kalitatea zaintzea, eta abar. Jarduera mota hori gauzatzen da aginduak, baimenak, lizentziak, debekuak, zigorrak, mugaketak, eta abar erabiliz.

- Zerbitzu publikoko jarduera. Zerbitzu publikoko jardueraren bitartez, Administrazioak beharizan publikoak asetzen ditu, zerbitzuak eskaintzeaz arduratuz, baina jarduera pribatuak erabat zokoratu gabe. Adibideak dira garraioa, hezkuntza, osasuna, telebista, irratia, eta abar. Zerbitzu publikoak dira norbanakoen bizitzako beharrak asetzea xede duten prestazio edo jarduerak, dela gizarte osoaren alde (*uti universi*), dela norbanako zehatzei eskainita (*uti singuli*). Jarduera horiek norbanakoei eskaintzea Estatuaren edo botere publikoen ardura da, bai zuzenean, bai hirugarrenen bidez. Dena delako zerbitzua eskaintzeko erantzukizuna hartzeak (*publicatio*) ez du esan nahi botere publikoak monopoliozko zerbitzua eskaini behar duenik; izan ere, enpresaburu pribatuen esku-hartzea ahalbidetu daiteke zerbitzuaren izaeraren arabera. Zerbitzu publikoak kudeatzeko bi modu daude: batetik, kudeaketa zuzena, administrazioak bere baliabideak erabiltzen dituenean edo erakunde instrumentala sortzen duenean zerbitzu horiek eskaintzeko; eta, bestetik, zeharkako kudeaketa, adibidez “emakidak”, zerbitzu publikoetako emakidak, alegia.

- Sustapen-jarduera. Administrazioaren sustapen-jardueraren helburua da norbanakoen jarduerak bideratzea, hain zuzen ere, interes orokorrari mesede egiten dieten jarduera pribatuak bultzatzea. Kasu horretan, Administrazioaren eginkizuna norbanakoen jarduerak sustatzea baino ez da. Interes orokorreko helburuekin bateragarriak diren jarduera pribatuak bultzatzeko pizgarriak eta bestelako laguntza publikoak erabiltzen ditu Administrazioak.

- Bestelako jarduera motak. Administrazio-jardueraren sailkapen hirukoitza (polizia-jarduera, sustapen-jarduera eta zerbitzu publikoko jarduera) sailkapen klasikoa da, doktrinak onartua. Edozelan ere, zenbait autoreren ustez, hiru kategoria horiei beste kategoria batzuk gehi dakizkieke; adibidez:

- Jarduera zehatzailea. Legearen aurkako ekintza baten ondorioz Administrazioak abian jartzen duen jarduera modua. Bere berezitasunak tarteko, polizia-jardueratik bereiz daiteke.
- Tartekaritza-jarduera. Administrazioak norbanakoen interesen eta eskubideen arteko tartekaritza egiten duenean (norbanakoen arteko liskarretan epaile arituz).
- Zerga-administrazioa. Zergen kudeaketari lotutako jarduera.
- Baliabideen administrazioa. Pertsonalaren eta gainerako baliabideen kudeaketari lotutako jarduera.

### 1.3. ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN NORTASUN JURIDIKOA

Trafiko juridikoan parte hartu ahal izateko (harreman juridikoak izateko) beharrezkoa da nortasun juridikoa izatea. Hori hala da, pertsonak bakarrik izan baitaitezke arauen hartzaile, eskubide eta betebeharren subjektu, eta nortasun juridikoa izan behar baita auzitegian demandatua (eta kondenatua) izateko. Harreman juridikoak izan daitezten, pertsona fisikoen kasuan beharrezkoa da jarduteko gaitasuna, eta pertsona juridikoen kasuan nortasun juridikoaren jabe izatea.

Zuzenbidearen aurrean, Administrazio Publikoa pertsona juridikoa da: eskubide eta ahalmenen jabe da, betebeharrak ditu, eta auzitegietan demandatua izan daiteke. Administrazio Publikoaren nortasun juridikoa zuzenbide-estatuaren ezinbesteko ondorioa da. Izan ere, Administrazioak bete behar dituenak bete ezean, nortasun juridikoaren aitortpenak bide emango dio eginbehar horiek exijitzeari eta, neurri berean, Administrazioak kalteren bat sortzen badu berari eskatu ahalko zaio erantzukizuna, nortasun juridikoaren jabe baita.

Administrazio eta Prozedura Legeak (30/1992 Legea) honakoa dio 3.4 artikuluan: "Administrazio Publiko bakoitzak nortasun juridiko bakarrez dihardu, bere helburuak betetzeko". Artikulu horrek Administrazio Publikoaren nortasunaren ezaugarriak agertu ditu. Administrazio Publikoaren nortasun juridikoa *instrumentala* da; "bere helburuak betetzeko" aitortu zaio nortasun juridikoa. Bestalde, Administrazio Publikoaren nortasun juridikoa *bakarra* dela xedatu du. Baina izatez ez dago Administrazio Publiko bakarra, hainbat baizik: Estatuko Administrazioa, Autonomia Erkidegoetako Administrazioak, Toki-administrazioak, eta abar. Horietariko bakoitzak nortasun juridiko propio eta independentea du. Hori hala izanik, Administrazio Publikoa kontzeptu instituzionala dela ondoriozta daiteke, kontzeptu orokorra; baina izatez Administrazio Publiko bakoitza nortasun juridiko propioaren jabe izango da.

Administrazio Publiko bakoitza administrazio-organoz osatzen da. Administrazio-organoa Administrazioaren egituran txertatua dagoen atal berezia da, eta zeregin propioak ditu. Administrazioa (bere osotasunean harturik) nortasun juridikoaren jabe da; administrazio-organoez, ordea, ez dute nortasun juridiko propioirik, Administrazio osoaren nortasun juridikoaz balia badaitezke ere. Organoek, jardutean,

pertsona juridiko-administratiboaren borondatea agertzen dute. Administrazioaren borondatea edo nahia organoen bidez sortzen da.

#### 1.4. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN SAILKAPENA

Administrazio Publikoak sailkatzeko hainbat irizpide erabil daitezke, baina bada sailkapen bat bereziki interesgarria: lurraldedun Administrazioak eta lurralderik gabekoak bereizten dituena.

##### A. Lurraldedun Administrazioak

- Estatuko Administrazioa
- Autonomia Erkidegoetako Administrazioak
- Lurralde historikoen Administrazioa (30/1992 Legea, 1.2 eta 16 XG)
- Toki-administrazioa:
  - udalerrriak, probintziak, uharteak
  - mankomunitateak, eskualdeak, metropoli-barrutiak, udalerrriaren mendeko erakundeak.
- Europako Erkidegoko Administrazioa (281 Hitzarmena)

Lurraldedun Administrazioen ezaugarri nagusiak honako hiru hauek dira: berezko eremuetan interes publikoak definitzeko gaitasuna dute (137 EK); Administrazio Publikoei aitortzen zaizkien ahalmenen jabe dira (erregelamendugintza, desjabetzea, zehatzeko ahalmena, tributu-ahalmena, planifikazio-ahalmena, egintzon eraginkortasuna, egintzak berrikusteko ahalmena, ondasunei lotutako ahalmenak, eta abar); eta gaitasuna dute beren lurraldeetan dauden norbanako guztien gain eragin juridikoak sortzeko (hots, eskumenak lurralde jakin baten gainean baliatzen dituzte).

Hona hemen, eskema modura, lurraldedun Administrazio bakoitzean sartzen diren organo nagusiak:

##### Estatuko Administrazio Nagusia

- Administrazio zentrala
  - Kide anitzeko organoak:
    - Gobernua edo Ministro Kontseilua: *Errege Dekretuak, Lege Dekretuak, Dekretu Legegileak.*
    - Gobernuko Batzorde Eskuordetuak.
  - Pertsona bakarreko organoak:
    - Gobernuko presidentea. *Errege Dekretuak.*
    - Presidenteordea(k).
    - Ministroak. *Aginduak.*
    - Estatuko idazkariak.
    - Idazkariordeak / idazkari nagusiak.
    - Idazkari nagusi teknikoak / zuzendari nagusiak.
    - Zuzendari nagusiordeak
- Administrazio periferikoa:
  - Gobernu eskuordetuak (Autonomi Erkidegoetan)
  - Gobernu azpieskuordetuak (probintzietan)
- Kanpo-administrazioa:
  - Mandatari diplomatiko iraunkorrak (enbaxadoreak; Estatua ordezkatzen dute beste estatu batean)
  - Mandatari diplomatiko bereziak (enbaxadoreak; Estatua ordezkatzen dute aldi baterako edo zeregin zehaztutarako)
  - Ordezkaritzak edo mandatari iraunkorrak (Espainia ordezkatzen dute nazioarteko erakunde batean)

- Eskuordetzak (nazioarteko erakunderen bateko organoren batean edo Estatu-konferentzietan ordezkatzeko dute)
- Kotsuletxeak (kotsul-eginkizunak)

#### Autonomia Erkidegoetako Administrazioak

- Administrazio zentrala
  - Kide anitzeko organoak:
    - Eusko Jaurlaritza: *Dekretuak, Dekretu Legegileak, Lege Dekretuak*
    - Batzorde Eskuordetuak
  - Pertsona bakarreko organoak:
    - Lehendakaria/Presidentea. *Dekretuak.*
    - Lehendakariordeak/Presidenteordeak.
    - Sailburuak. *Aginduak.*
    - Sailburuordeak.
    - Zuzendari nagusiak.
- Administrazio periferikoa:
  - Eskuordetzak

#### Lurralde historikoak

- Batzar Nagusiak. *Foru Arauak.*
- Diputazioa: *Foru Dekretuak, Foru Dekretu Arauemaileak*
  - Diputatu nagusia (Bizkaian: *Foru Dekretuak*)
  - Foru-diputatuak. *Foru Aginduak.*
  - Zuzendari nagusiak.

#### Udalerrria

- Udal Osoko Bilkura: *erregelamenduak, ordenantzak, plangintzak*
- Alkatea. *Bandoak.*
- Alkateordeak.
- Gobernu Batzarra.
- Informazio Batzordeak.
- Kontuen Batzorde Berezia
- Organo osagarriak.

#### B.- Lurralderik gabeko Administrazioak

- Korporazioak.
- Instituzioak edo erakunde publikoak
- Administrazio independenteak.

*Korporazioak.* Osaketak oinarri pribatua du, baina elkarte horiek interes bereziak kudeatzen dituzte. Interes horietatik batzuk publikoak dira, eta ahalmen publikoak eman zaizkie. Estatuak ez du administrazio berezirik sortuko esparru ekonomiko horiek kudeatzeko, eta kudeaketa eginkizun horiek korporazioen esku utziko ditu. Kide-izaera ez da borondatezkoa izaten (lanbide-elkargoetan bereziki), eta afiliazioa beharrezkoa da. Korporazioen erregimen juridikoa bitarikoa da, beraz. Administrazio Zuzenbidea erabiltzen dute ahalmen publikoak baliatu behar dituztenean (tarifak, ordutegiak, publizitatea, elkargokideei zigorrak ezartzea, eta abar), eta Zuzenbide Pribatua erabiltzen dute ahalmen publikoak baliatu behar ez dituztenean (langileak hautatzea, kontratazioa, eta abar). Hona hemen korporazio motak:

- Lanbide-korporazioak (lanbide-elkargoak)
- Ekonomia-korporazioak (merkataritza-ganbera, nekazaritza-ganbera, arrantzaleen kofradiak)
- Giza korporazioak (adibidez, ONCE)
- Kirol-korporazioak - federazioak

Korporazio terminoa udalerrietako Osoko Bilkurei erreferentzia egiteko erabiltzen bada ere, udalerrria ez da korporaziotzat jotzen, lurraldedun administrazioetatik baizik. Korporazio terminoa erabiltzen da Osoko Bilkurako kideak udalerriko auzotarrak direlako.

*Instituzioak edo erakunde publikoak.* Erakunde publikoak sortzetikoak dira. Erakunde-administrazioa da *deszentralizazio funtzionalaren* adibidea. Kasu horretan, lurraldedun administrazioak (hots, Estatuko administrazioak, Autonomia Erkidegoko administrazioak edo Toki-administrazioak) erakunde bat sortzen du, hari dagozkion zereginetatik batzuk (funtzio batzuk) erakunde berriak bete ditzen. Zereginak edo funtzioak deszentralizatzeari ekiten zaio, ama-administrazioaren ekimenez sortu berri den erakunde publikoaren bitartez bidera daitezke. Erakunde-administrazioa nortasun juridiko propioaren jabe izango da, nahiz eta lotura estua eduki bere ama-administrazioarekin (administrazio fundatzailearekin). Erakunde publikoak nortasun instrumentala izango du, helburu jakin batzuk bidera ditzen nortasun juridikoa aitortzen baitzaio.

Erakunde publikoa nortasun juridiko propioaren jabe bada ere, harreman estua izango da ama-administrazioaren (administrazio sortzailea) eta erakunde publikoaren artean. Izan ere, zereginak eta baliabideak ama-administrazioak ezarriko dizkio. Bien artean gertatzen diren harremanei “mendekotasunezko harremanak” deritze, eta harreman horren magalean eskuartze indartsuak gerta daitezke (adibidez, izendapenak, erabakiak kontrolatzeko ahalmenak, finantza-babesa, eta abar). Administrazio sortzailearen mende geratuko da erakunde publikoa, baina nortasun juridiko propioak eragin handia sortuko du hirugarrenen aurrean.

Erakunde-administrazioen tipologia zabala izan da beti. Oso zaila da erakundeak multzo homogeenetan sailkatzea. Horren arrazoi nagusia honako hau da: erakunderik gehienak lege bidez sortzen dira, eta lege bakoitzak bere ñabardurak eta berezitasunak eskaintzen dizkie erakunde horiei. Erakunde bakoitzaren sorrera-legeak ezartzen ditu haren antolakuntza eta ezaugarriak. Hori horrela izanik, heterogeneotasuna da erakundeen munduan ezaugarri nagusia. Horri guztiari beste faktore bat gehitu behar diogu, hots, Autonomia Erkidegoek ere erakundeak sortzeko eta arautzeko eskumena dutenez, aniztasuna ugaritu egin dela. Edozelan ere, oinarri-oinarritzko tipologia identifikatu daitezke erabiltzen duten zuzenbideari erreparatuta:

Estatuko Administrazioan honako hauek ageri zaizkigu:

- Autonomiadun erakundeak.
- Enpresa-erakunde publikoak. Enpresa-izaerako jarduerak egiten dituzte.

Azpimarratu behar da LOFAGEk ez dituela *merkataritza-baltzuak* erakunde publiko gisa definitu. LOFAGEko 12. xedapen gehigarriaren arabera, merkataritza-baltzuak Zuzenbide Pribatuaren arabera antolatzen dira eta jarduten dute (finantza-kontrolari dagokionez salbu), eta horiek ezin izango dute agintaritza publikoko ahalmenik baliatu.

Euskal Autonomia Erkidegoan honako tipologia hau ageri zaigu:

- autonomiadun erakundeak
- Zuzenbide Pribatuko erakunde publikoak
- 2006ra arte, baltzu publikoak

Azaroaren 17ko 5/2006 Legeak, Euskadiko Ondareari buruzkoak, “baltzu publikoak” erakunde-administrazio kategoriatik at utzi zituen (eta beste modu batera

idatzi zuen 1/1997 Legegintza Dekretuaren 7.3 artikulua). Aldaketa horren oinarrian dago erakunde-administrazio kategoria bera araztea eta baltzu publikoak kategoria horretatik at uztea. Ondorioz, erakunde-administrazio kategoria pertsonifikazio publikoen itzalpean antolatutako dauden erakundeetarako besterik ez da utzi.

Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak, 85.2 artikuluan, honako oinarrizko tipologia hau jaso du:

- autonomiadun erakundeak
- tokiko enpresa-erakunde publikoa (2003. urteaz geroztik)
- merkataritza-baltzuak

Toki-administrazioaren esparruan argi izan behar da Oinarrien Legeak agertzen duen sailkapen horri beste kategoria batzuk gehitu dakizkiokela Autonomia Erkidegoko legeen bitartez. Bestalde, kontuan izan behar da Toki-administrazioko erakunde-administrazioen artean sar daitezkeela honako hauek ere:

- Partzuergoak (horietan, Toki-administrazioez gain, beste Administrazioek ere esku har dezakete).
- Mankomunitateak (udalerrak bildurik sortzen dira, Toki-administrazio bereziak dira, eta obrak eta zerbitzuak eskaintzeko eratzen dira).

Administrazio independenteak. Administrazio independenteak erakunde publiko bereziak dira; izan ere, erakunde publikoak izanik, ez daude beste Administrazioen (edo inolako Gobernuren) mende. Beren ezaugarria da autonomia eta dependentzia funtzionalik eza. Autonomia aitortu zaie Konstituzioan edo arlo berezietako legeetan. Independentiak izanik, Gobernuek ez dituzte beren zuzendaritzako kideak izendatuko, ezta kargugabetuko ere. Independentzia organikoa aitortzearekin, independentzia funtzionala bermatu nahi da. Ez daude lurraldedun administrazioei lotuta eta, beraz, ez dute harreman berezirik izango lurralde-administrazioekin. Bestalde, ahalmen publiko garrantzitsuak dituzte (arauak ematea, ikuskatzeko ahalmena, zigortzeko ahalmena, eta abar)

Adibideak:

- Espainiako Bankua
- Unibertsitate Kontseilua
- Unibertsitate publikoak
- Balore Merkatuaren Batzorde Nazionala
- Telekomunikazio Merkatuaren Batzorde Nazionala.
- Segurtasun Nuklearrerako Kontseilua
- Hauteskunde-administrazioa
- Datuak babesteko Espainiako Bulegoa

## 2. ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA

### 2.1. SORRERA ETA KONTZEPTUA

#### *Sorrera historikoa*

Administrazio Zuzenbidea zuzenbide arruntaren bilakaeraren ondorioz sortu da. Bilakaera horretan, lehenbizi, administrazio-auzigaietarako jurisdikzio berezi bat sortu zen eta, gero, zuzenbide berezia (alegia, Administrazio Zuzenbidea).

Frantziako Iraultzaren ondoren, botere-banaketaren teoria formulatu eta praktikara ekartzeko arazo batekin topo egin zuten: Administrazioa epaitzeko jurisdikzioa finkatzea. Administrazio-jarduerak epaitzearen arazoari bi irtenbide



aurreikusi zitzaizkion: alde batetik, Botere Judizialaren erabateko eskumena mahaigaineratu zen (Britainia Handian irizpide horri jarraitu zitzaion); bestetik, baliabide bereziak ezartzea proposatu zen zeregin horietarako, hots, Administrazioa epaitzeak administratzea dakarrela ulertuz, jurisdikzio berezitua sortzeari ekin zitzaion (Frantziako eredua, gero Espainian jaso zena). Bigarren bide horren ondorioz jurisdikzioa banatu egin zen. Epaleei egokitu zitzaion (Botere Judizialari) norbanakoen arteko liskarrak ebaztea, baina administrazio-erabakiak epaitzeko ahalmena kendu egin zitzaion. Administrazioa bera arduratuko zen bere burua epaitzeaz. Horretarako, organo aholkulariak sortu ziren (Estatuko Kontseilua); administrazio-jarduerak epaitzeaz arduratu behar ziren Administrazioari goi-karguei laguntzeko. Sistema horri justizia eutsia esaten zaio. Gero, Estatu Kontseiluari berari eskuordetu zitzaizkion epaile-lanak, justizia delegatua izeneko sistema abian jarri. Estatu Kontseilua auzitegi izaera hartzera heldu zen (gaur egun hala da Frantzian).

Bilakaera horri loturik dator Administrazio Zuzenbidearen sorrera. Kontuan hartu behar da administrazio-jarduerak epaitzeaz ardua hartu zuten ez zirela magistratuak. Gainera, zuzenbide arrunta (zibila) nekez moldatzen zen administrazio-azietara. Faktore horiek kontuan izanik, epaiak kasuz kasu asmatzeari ekin zion, bereziki aurrerapen iraultzaileei laguntzeko edo haiek ez oztotatzeko. Hots, administrazio-jarduerak bidezko bihurtzea izan zen jurisprudentziaren ildo nagusia. Pribilegioak aitortu zitzaizkion Administrazioari, gero Administrazio Zuzenbidearen bereizgarri nagusi bihurtuko zirenak. Bi hitzetan, administrazio-jarduerari egokitutako zuzenbidea sortzeari ekin zioten. Ebazpen sasijudizial horiek jurisprudentzia bihurtu ondoren, kodifikatzeari ekin zioten, Administrazio Zuzenbidea sortuz.

#### *Kontzeptua*

Administrazio Zuzenbidea Zuzenbide Publikoaren adar bat da, Administrazio Publikoaren antolakuntza eta jardura arautzen duena. Horrela definitzen da Administrazio Zuzenbidea: *Administrazio Publiko guztien zuzenbide erkide eta orokorra da*. Administrazio Zuzenbidea definitzeko irizpide ugari daude, baina bereziki irizpide subjektiboa erabiltzen da: nor da Administrazio Zuzenbidearen subjektua? Administrazio Publikoa. Subjektuan oinarritzen den definizio horri “estatututikusmoldea” esaten zaio; izan ere, Administrazio Zuzenbideak ezartzen du Administrazioaren estatusa (edo estatutu-erregimena).

Irizpide subjektibotik abiatuz gero, hiru gauza izan behar dira kontuan:

a) Administrazio Zuzenbideak ez du soilik Administrazio Publikoaren araubide juridikoa ezartzen. Administrazio Zuzenbidearen hedapena ez da Administrazioaren barne-antolakuntzan agortzen. Beraz, ez da egokia esatea Administrazioak berak darabilen Zuzenbideaz dihardugula; izan ere, gu guztiok ere Administrazio Zuzenbideaz baliatu behar dugu. Administrazio Zuzenbideak norbanakoen egoera juridikoa ezartzen du, eskubideak aitortuz, betebeharrak ezarriz, eta abar.

b) Administrazio Zuzenbidea aplikatu daiteke Administrazio Publiko ez diren hainbat erakundetan ere; hain zuzen, honako hauetan: 29/1998 Legeak, administrazio-azibidea arautzeari buruzkoak, 1.3 artikuluan aipatzen ditu Administrazio ez diren hainbat erakunde Lege horren hedapena ezartzerakoan; honakoak, besteak beste: Diputatuen Kongresua, Senatua, herritarron defendatzailea, Autonomia Erkidegoetako Legebiltzarrak, Botere Judizialaren Kontseilu Nagusia, auzitegi eta epaitegietako gobernu-organok, Hauteskunde Administrazioa, Konstituzio Auzitegia, eta Kontu Publikoen Auzitegia. Horiek guztiak Administrazio Publikoak ez badira ere, Administrazio Zuzenbidea baliatzen dute. Hori horrela izanik, hona hemen arazoa: Administrazio Zuzenbidea definitzerakoan ez da erabat baliagarria irizpide subjektiboa erabiltzea, irizpide horrek ez baitio errealitate osoari heltzen.

Administrazio Zuzenbidea definitzeko irizpide subjektiboak ahultasun hori badu ere, kontuan izan behar da Administrazio Publiko ez diren erakunde horietan Administrazio Zuzenbidea oso kasu zehatzetan erabiltzen dela. Erakunde horien jarduera arrunta beren araubideak baliatuz gauzatzen da. Legebiltzarretan, adibidez, Legebiltzarreko Erregelamendua baliatzen dute Legebiltzarreko jarduera tipikoak gauzatzeko (legeak onartu, Aurrekontu Legea onartu, exekutiboaren kontrola, eta abar); auzitegi eta epaitegietan Botere Judizialari buruzko Lege Organikoa, Botere Judizialari buruzko Erregelamendua eta Prozedura Zibilaren Legeak baliatzen dituzte jarduera judizialak gauzatzeko; Konstituzio Auzitegiaren jarduera arrunta Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoan jaso da. Ondorioz, erakunde horiek beren jarduera "tipikoa" gauzatzen dutenean (legeak onartu, epaitu, errekurtsioak bideratu, eta abar) ez dute Administrazio Zuzenbidea baliatzen. Zein kasutan erabiltzen dute Administrazio Zuzenbidea? Honako hiru kasuetan baino ez:

- Hiritarrekin harremanak dituztenean.
- Beren kideekin (pertsonalarekin) harremanak dituztenean (funtzio publikoa, diziiplina zigorrak, eta abar).
- Ondasunak kudeatzeko (saldu, erosi, eta abar).

Hiru kasu horietan, Administrazio Publiko ez diren erakundeek Administrazio Zuzenbidea baliatzen dute. Eta hala izanik, Administrazio Zuzenbidea baliatzen duten jarduerari lotuta errekurtsoren bat jarriz gero, errekurtsio horiek administrazio-azigaietarako jurisdikzioan bideratu beharko dira.

Administrazio Zuzenbidearen estatutu-ikusmoldeak agertzen duen beste arazo batek Gobernuaren jarduerarekin du zerikusia. Arestian esan bezala, Gobernuak administrazio-jarduerak gauzatzen baditu ere, administrazio-jardueraratzat jo ezin daitezkeen beste hainbat ere gauzatzen ditu. Eta antzeko zerbait gertatzen da emakidadunekin; azken horiek enpresa pribatuak izanik, emakidadun izatean administrazio-ahalmenak baliatzen dituzte.

c) Administrazio Publikoa Administrazio Zuzenbidez baliatzen da bere jarduera arruntean, baina zenbait kasutan Zuzenbide Pribatua erabiltzen du (zuzenbide zibila, merkataritza-zuzenbidea edo lan-zuzenbidea). Izatez, bi fenomeno gertatzen dira: alde batetik, Administrazio Zuzenbidearen aplikazio esparrua zabaldu egin da, Administrazio Publiko ez diren hainbat erakunde Administrazio Zuzenbidez baliatzen baitira; baina, neurri berean, Administrazio Publikoek, zenbaitetan, ez dute Administrazio Zuzenbidea erabiltzen, Zuzenbide Pribatua baizik.

Argi izan behar da Administrazioek ez dutela erabateko askatasunez erabakitzerik zuzenbideen artean zein aplikatu. Administrazioek Administrazio Zuzenbidearen arabera jardun behar dute eta, salbuespen modura, oso kasu jakinetan erabil dezakete Zuzenbide Pribatua. Esparru horiek hiru multzotan sar daitezke: erakunde publikoen esparruan (lurralderik gabeko administrazioetan; beti ere, erakunde publikoek administrazio-ahalmenik erabiltzen ez dutenean —ikus 30/1992 Legea, 2.2 art.—), ondarearen kudeaketaren zein kidegoaren kudeaketaren arloan (zerbait erosi behar dutenean edo langileak kontratatu behar dituztenean) eta zerbitzu publikoen eskaintzan (legegileak berak aitortzen dio Administrazioari zerbitzua antolatu eta kudeatzeko ahalmena muga orokor batzuen barnean; hots, Administrazioak zuzen kudeatu behar ditu agintea baliatzea dakarten zerbitzu publikoak —TEOL 85.3—).

Edozelan ere, Administrazioak, Zuzenbide Pribatua erabiltzen duenean, ezin du norbanakook jarduten dugun autonomia berarekin jardun. Zuzenbide Pribatua erabili arren, Administrazioak zenbait printzipio barneratu behar ditu: berdintasun printzipioa

(EK 14); interesdun guztiei aukera berak ematen dizkieten prozedurak antolatzea; eskumena izatea (eskumenik gabe Administrazioak ez du jarduterik Zuzenbide Pribatua erabili arren); arbitrariotasunaren debekua; interes orokorren alde jarduteko beharra.

Dena dela, Administrazioak Zuzenbide Pribatua erabiltzen duen guztietan, aldez aurreko fasean behintzat, Administrazio Zuzenbidea baliatu behar du ezinbestean. Horrela, bi fase bereiz daitezke:

- *Lehen fasea*. Administrazioak kontratu pribatua sinatuko duela erabaki behar du. Erabaki hori hartzeko, Administrazioa Administrazio Zuzenbideaz baliatuko da. Adibidez, Udal Osoko Bilkurak zuzenbide zibilaren arabera salerosketa-kontratu bat sinatu behar duenean, hala jardungo duela erabaki beharko du. Eta erabaki hori hartzeko Administrazio Zuzenbideaz baliatu beharko du. Beraz, Osoko Bilkurak bete egin beharko ditu zuzen eratzeko eskatzen diren quorumak, gehiengoak, txostenak, proposamenak, eta abar. Baldintza horiek guztiak Administrazio Zuzenbideak arautzen ditu.

- *Bigarren fasea*. Behin erabakia hartuta dagoenean, Osoko Bilkurak edo alkateak salerosketa-kontratua sinatuko dute. Kontratua zuzenbide zibilaren arabera izanik, kontratu hori lotzen zaizkion harreman juridiko guztiak (saltzailearen eta eroslearen betebeharrak, adibidez) zuzenbide zibilaren arabera izango dira.

Bi fase horien arteko bereizketari *egintza banagarrien teoria* esaten zaio. Eta bereizketak duen garrantzia bikoitza da: batetik, aplikagarria den zuzenbidea ez baita berdina fase bakoitzean eta, bestetik, arazo juridikorik gertatuz gero jurisdikzioa ere ez baita berdina izango fase bakoitzerako (administrazio-auzigaietarako jurisdikzioa izango da eskuduna lehen fasean gerta daitezkeen arazoak aztertzeke, eta jurisdikzio zibila edo lan-jurisdikzioa bigarren faseari lotutako arazoak aztertzeke).

## 2.2. ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEAREN EZAUGARRIAK

A. *Administrazio Zuzenbideak estatus pribilegiatua eskaintzen dio Administrazioari.*

Administrazio Zuzenbidearen ezaugarri nagusia da Administrazioari egokitutako zuzenbidea dela, Administrazioaren neurriera egindako zuzenbidea, alegia. Administrazio Zuzenbidea ez dugu erabiltzen norbanakook geure artean ditugun harreman juridikoak arautzeko. Norbanakoak zuzenbide erkideaz baliatzen gara; Administrazioa, aldiz, zuzenbide eta jurisdikzio bereziaz baliatzen da. Herri anglosaxoietan ez da sistema hori erabiltzen, *rule of law* izenekoa baizik. Britainia Handian (AEBn, Kanadan eta bestetan) Administrazioak ezin du zuzenbide bereziturik aplikatu gure kasuan bezala, eta zuzenbide komuna aplikatzen du (salbuespen batzuk tarteko). Sistema horietan, auzitegi arruntei dagokie administrazio-jarduerak epaitzea.

Administrazio Zuzenbidearen bereizgarritasunetako bat da Administrazioari pribilegioak edo ahalmen zabalak eskaintzen dizkiola. Administrazio Zuzenbideak egoera pribilegiatuan jartzen du Administrazioa, Botere Publiko bihurtuz. Administrazioari nagusitasun juridikoa aitortzen zaio, norbanakoekiko nagusitasuna alegia. Administrazioa ez dago administratuaren maila berean, nagusitasun-egoeran baizik. Gainera, administrazio-erabakien kontrako errekurtsoak Administrazioak berak ebatziko ditu, eta gero auzitegietara jo ahal izango du (jurisdikzio berezi batera).

Administrazio Zuzenbideak Administrazioari eskaintzen dizkion pribilegioen artean honako hauek daude:

a) Administrazio-egintzek (erabakiek) legitimotasun-presuntzioa dute. Presuntzio horren itzalpean ulertzen da Administrazioaren erabaki guztiak legearen arabekoak direla. Horrek eragin juridiko garrantzitsua sortzen du: administrazio-erabakiak legearekin bat ez datozela frogatzea herritarraren karga izango da. Herritarrak errekursoak jarri beharko ditu administrazioak ez duela zuzen jardun frogan dezan. Froga-karga itzulikatu egiten dela esan genezake. Noski, administrazio-egintzen legezatasun-ustea funtsezko elementua da sisteman. Izate soilagatik, administrazio-egintzak baliozkotzat hartzen dira. Logikoki, uste horrek kontrako frogak onartzen ditu. Edonola ere, ondorio praktikoa oso garrantzitsua dakar berekin; izan ere, uste hori deuseztatzeko administrazio-egintza aurkaratu egin beharko da eta, gainera, legeak interesdunei jartzen die aurkaratzearen karga. Are gehiago, errekurso bat jartze soilak ez du eteten, bere horretan, aurkaratutako ebazpenaren eraginkortasuna.

b) Administrazio-egintzak berehala exekutatzeko gai dira. Eraginkortzat hartzen dira administrazio-egintzak duen gaitasuna juridikoki lotzeko bai hura egin duen Administrazioa, bai administratuak. Administrazio-egintza eraginkorra da, beraz, eragin juridikoak zabaltzeko egokia. Administrazioaren erabakiek norbanakoak behartzeko indarra dute. Egintzek izaera juridiko berezi hori dute. Eta, gainera, norbanakoak administrazio-erabakia bere kabuz betetzen ez badu, Administrazioak erabakia exekutzatzeari ekingo dio. Administrazioak ez du epailearengana jotzeko beharrik, ez bere erabakiaren exekutibotasuna deklaratzeko, ezta erabakiaren edukia nahitaz betearaz dadin ere.

#### *B. Administrazio Zuzenbideak bermeak aitortzen ditu*

Administrazio Zuzenbideak, batetik, estatus pribilegiatua eskaintzen dio Administrazioari, baina, bestetik, Administrazioa kontrolatzeko bideak eskaintzen ditu. Administrazioa estu lotzen du. Administrazio Zuzenbideak boterearen erabilera kontrolatzeko bideak ezartzen ditu. Kontrol horien bitartez, Administrazioari aitortutako pribilegioak orekatu nahi dira.

Zein dira berme horiek? Hainbat daude, eta hona hemen adibide batzuk. administrazio-egintzen aurka errekursoak jar daitezke, administrazio-errekursoak eta baita errekurso judizialak ere. Auzitegiek administrazio-erabakiak deusezta ditzakete eta Administrazioa kondenatu. Beste berme bat da prozedurak izapidetzeko beharra; Administrazioak, edozer erabakitzeko, prozedura bat izapidetu behar du. Gainera, administrazio-prozeduretan interesdunari entzunaldia bermatu behar zaio. Bestalde, Administrazioak gaitasun nahikoa izan behar du jardun dezan. Funtzionarioak hautatzerakoan, "berdintasun, meritu eta gaitasun" printzipioak bermatu behar ditu. Gastu publikoa kontrolatzeko baliabideak daude. Administrazioak kalterik sortzen badu, erantzule izango da. Eta abar.

#### *C. Administrazio Zuzenbideak etengabeko bilakaera du*

Administrazioaren jarduera-esparrua gizartean eragitea da, zerbitzuak eskainiz, gizarte-ongizatea bermatuz, eta abar. Horregatik, Administrazio Zuzenbidea gizartearen bilakaerari egokitu behar zaio. Administrazio Zuzenbidearen ekoizpena oso dinamikoa da. Egunero arau berriak onartzen dira, gizarte-beharretara egokitzeko xedez.

Zuzenbidearen beste adar batzuk (zuzenbide zibila, merkataritza-zuzenbidea, lan-zuzenbidea, eta abar) zuzenbide kodifikatuak dira. Kode nagusi batean jasotzen

dira arau guztiak (edo gehienak). Administrazio Zuzenbidean, aldiz, oinarriak egonkorak badira ere, edukia oso sakabanatua eta aldagarria da.

### 2.3. BOTEREAREN IMMUNITATEEN AURKAKO BORROKA

Administrazioaren egintza guztiak Administrazio Zuzenbidearen mende daude eta, ondorioz, horiek guztiek epaitegien kontrola jasan dezakete neurri handiagoan edo txikiagoan (EK-ko 103., 106. eta 24. artikulua). Aitzitik, badira historikoki funtsezko arau horren mende jarri ez diren egintza batzuk. Funtsean, “egintza politiko” eta Administrazioaren “diskrezio-egintza” deritzen horiez ari gara. Bi gauza ezberdin izan direnez, bakoitza bere aldetik aztertuko dugu.

Tradizioz, “egintza politiko” esan izan zaien horiek ez zeuden ez Administrazio Zuzenbidearen mende, ezta, ondorioz, epaitegien kontrolaren mende ere legezkotasunari dagokionez. Bakar-bakarrik egokiera-zaintzaren mende jar zitezkeela uste zen eta, horretarako, Justizia Auzitegiek ez dute eskumenik. Eboluzioaren egungo egoeran, gai horri heltzen dio, oro har, Administrazio eta Prozedura Legeko 2.a artikulua. Gauzak horrela, administrazioarekiko jurisdikzio-auziaren ordenak “Gobernuen edo autonomia-erkidegoetako Gobernu Kontseiluen egintzei” buruzko alderdi jakin batzuekin zerikusia duten gaiak ezagutuko ditu, “horien izaera edozein izanda ere”. Arauaren idazketa anbiguotzat jo da, baina, guri dagokigunez, nahikoa izango da honako ideia hauek aintzat hartzea:

“Egintza politiko” eta “administrazio-egintzen” arteko bereizketa egiten jarraitzen da. Batzuen eta besteen arteko bereizketa egiteko irizpidea, ordea, ez dago erabat argi. Ikuspegi subjektibotik aztertuta, badirudi egintza politikoak egiteko aukera Gobernu zentralari eta Gobernu autonomikoei bakarrik mugatu zaiela. Horrek justifikazioa du, Konstituzioak izaera bikoitza ematen dien heinean erakunde horiei —politikoa eta administratiboa—(EK-ko 97. artikulua). Aitzitik, arazok berean jarraitzen dute; adibidez, ez al da egintza politikoa udalerrri bateko Udalbatzak zentsura-mozio bat onartzea?

Irizpide funtzionalik ezean jurisprudentziaren irizpideak aplikatu behar ziren, horren bitartez kasuz kasu zehazteko egintza politikoak diren ala ez Autonomia Erkidego baten hiriburuko egoitza aukeratzea, sekretu ofizialak desordenatzea, Estatuko fiskal nagusia izendatzea, Afganistanera tropak bidaltzea, lanbide arteko gutxieneko soldata ezartzea, eta abar. Zera ondorioztatu zen: horrelako egintzen berezko eremua mugaturik geratzen da beste erakunde-organoekiko harremanetara eta kanpo-politikara. Aitzitik, ezaugarri horiek dituzten egintza politikoak ere ez daude jada erabat salbu epaitegien kontrolatik. Epailak eta auzitegiek eskura daitezkeen kalte-ordainak zehatz ditzakete, kasuan kasuko egintza politikoak kalteak eta eragozpenak sortuko balizkie hirugarren batzuei. Are gehiago, auzitegiek aurrerago azalduko ditugun “elementu arautuekiko” errespetua auzipetu dezakete, eta orain, zalantzarik gabe, baita oinarriko eskubideei eragindako kaltea ere. Kontrolaren aldetik, immunitatea duen zirrikitua mugatu egiten zaio orain erabakiaren egokiera-oinarriari. Horren bitartez, praktikan, badirudi egintza politikoaren gaineko kontrola Administrazioaren diskrezio-egintzekin parekatzen dela.

### 2.4. ADMINISTRAZIOAREN DISKREZIO-EGINTZAK

Hasiera batean, kontrol judizialek kanpo utzi zen egintzen zati oso garrantzitsu bat, eta ez izaera politikokoak bakarrik, baita zalantzarik gabe administrazio-egintzak zirenak ere. Horietatik garrantzitsuenak, noski, Administrazioaren diskrezio-egintzak izenekoak ziren. Administrazio-egintzen maila aintzat hartze soilak bat egiten du Administrazioaren jardunaren legezkotasun printzipioarekin. Administrazioak jardun

behar du legeak agertzen dizkion baldintzen menpe; edozelan ere, egia esan, legeak Administrazioari egotzitako ahal zehatz guztien inguruabar guztiak aldez aurretik ezartzeko ezintasuna agerikoa da. Hori horrela izanik, Administrazioak askotan legeak baliatzean diskrezioz jokatzeko ahalmena izango du.

Horrela, eskuarki, bereizi egiten dira ahal arautuak eta diskrezio-ahalak. Lehenengoetan, Administrazioak araua aplikatu besterik ez du egin behar, legegileak nahi duen emaitza lortzeko. Bigarrenetan, hautemate-tartea zabalagoa da, eta hainbat konponbide hartzea ahalbidetzen du. Aitzitik, konponbide horiek guztiak, hasiera batean, legitimoak direnez, luzaroan pentsatu izan zen ezinezkoa zela Zuzenbidean diskrezio-ahalen erabilera kontrolatzea. Oraindik ere hainbat pertsona ezagunek diote hori Administrazioaren diskrezionaltasuna epailearen diskrezionaltasunagatik ordezkatzeko litzatekeela.

Administrazio-diskrezionaltasunak eta hori kontrolatzeko helmenak doktrina-polemika bizia eragin dute, baina, jakina denez, orain ezin gara horretan sartu. Eragin praktikoetarako, nahikoa da azpimarratzea eskuarki legeak bateratu egiten dituela araututako elementuak eta diskreziokoak. Ondorioz, ez da erraza zeinu bateko zein besteko ahal garbiak topatzea. Gainerakoan, Administrazioarekiko auzietarako epaiek eta auzitegiek horrelako egintzak auzipetu egin ditzakete, inolako zalantzarik gabe. Aitzitik, kontrol horren helmena kasu bakoitzeko inguruabarren oso mendekoa izango da. Izan ere, azken batean, lan horretarako diskrezionaltasuna gutxitzeko teknikak erabili beharko dira, urteetan zehar baieztatu izan direnak. Funtsean, honako hauek izango lirateke:

- Egitate erabakigarrien kontrolaren teknika.
- Elementu arautuen kontrolaren teknika.
- Agintea desbideratzeko teknika.
- Kontzeptu juridiko zehaztugabeen teknika.
- Zuzenbidearen printzipio orokorren arabeko kontrol-teknika, eta, batez ere, arbitrariotasuna debekatzearen araberakoa (EKren 9.3 artikulua). Horrek guztiak garrantzia ematen dio arrazoitzea eskatzeari. Aurrerago itzuliko gara arrazoitzera.

Teknika horiek aplikatzeak aukera ematen die auzitegiei kasu zehatzetan diskrezionaltasuna gutxitzeko eta, horri jarraiki, baita egintza baliogabetzeko ere (kontrol negatiboa). Hala eta guztiz ere, teknika horiek diskrezionaltasuna gutxitu ez ezik hura deuseztatzea ahalbidetzen dutenean eta kasu zehatzean eta Zuzenbidearen arabera konponbide bakarra egon daitekeenean, ulertzen da auzitegiak ez lukeela egintza baliogabetzera bakarrik mugatu behar bere jarduna. Aldiz, eskumena izango luke funtsaren inguruan hartu beharreko erabakia bere kabuz hartzeko (kontrol positiboa).

## Bigarren gaia. ADMINISTRAZIO-ORDENAMENDU JURIDIKOA

### 1. ZUZENBIDE-ITURRIAK

Xedapen juridikoak aztertzerakoan bi gauza bereizi behar dira: forma eta edukia. Forma zuzenbide-iturriarekin lotu behar da, eta edukiak arau juridikoa den ala ez agertuko digu. Berez, arau juridikoak “agindu orokor eta abstraktu” gisa definitzen dira; orokorrak, guztiei aplikatzen zaizkielako, eta abstraktuak, ez direlako kasu bakar batera mugatzen, behin eta berriz aplikatzeko moduko aginduak baitira arauak.

Gerta daiteke agindu bat zuzenbide-iturria izatea, baina ez arau juridikoa. Har dezagun adibidetzat sailburu bat izendatzen duen lehendakariaren dekretu bat. Kasu horretan, dekretua zuzenbide-iturria izango da, baina dekretu horrek ez du arau juridikorik jaso, bere edukia ez baita abstraktua eta orokorra. Behin aplikatzerakoan (izendatua karguaz jabetzen denean) dekretua huts geratzen da. Ez da berriz ere aplikatuko.

Zuzenbide-iturriak hainbat motatakoak dira: batzuek forma idatzia hartuko dute (adibidez, legea, erregelamendua, konstituzioa, nazioarteko hitzarmenak, eta abar); baina badira idatzi gabeko zuzenbide-iturriak ere, adibidez, ohitura eta zuzenbidezko printzipio orokorrak.

Administrazio Zuzenbidearen iturriei dagokienez, bi gauza hartu behar dira kontuan:

Administrazio Zuzenbideak iturri asko ditu. Iturrien aniztasuna ardatz hartuz, desberdintasun nabarmena dago Administrazio Zuzenbidearen eta gainerako zuzenbide-adarren artean. Zuzenbide Zibilak, Zuzenbide Penalak edo Merkataritza Zuzenbideak zuzenbide-iturri nagusi bat dute: Kode Zibila, Kode Penala edo Merkataritza Kodea. Horiek guztiak “legeak” dira. Administrazio Zuzenbideak, aldiz, hainbat zuzenbide-iturri ditu: legea, erregelamendua, nazioarteko hitzarmenak, ohiturak, printzipio orokorrak, eta abar. Arauen artean gerta daitezkeen arazoak eta kontraesanak konpontzeko, hierarkia printzipioa baliatuko dugu.

Administrazio Zuzenbidearen iturriek agertzen duten bigarren berezitasuna erregelamenduaren garrantzia da. Administrazio Zuzenbidearen funtsezko zatia erregelamenduekin osatzen da. Administrazioak berak erregelamenduak onartzen ditu. Beraz, Administrazioa da bere araubidea osatzen duena, hein handi batean.

Kode Zibilak honako zuzenbide-iturri hauek aipatu ditu: legea, ohitura eta zuzenbidezko printzipio orokorrak. Kontuan izan behar dugu Kode Zibila XIX. mendeko araua dela, eta XIX. mendean Konstituzioa Estatuko botereak antolatzeke sistematzat baino ez zela hartzen. Konstituzioa ez zen arau juridikotzat hartzen. Eskubideak eta betebeharrak legeetatik sortzen zirela ulertzen zen, ez Konstituziotik. Gaur egun, zalantzarik gabe, Konstituzioa benetako arau juridikotzat hartzen da eta, hala izanik, zuzenbide-iturri idatzien goreneko maila duela azpimarratu behar da, legeak eta erregelamenduak baino goragoko hierarkia-maila, hain zuzen. Jarraian aztertuko ditugu zuzenbide-iturriak, banan-banan.

## 2. ARAU IDATZIAK

### 2.1. KONSTITUZIOA

Konstituzioa arau-sistemaren barnean oinarritzko arautzat hartzen da. Konstituzioak Estatuko botereak antolatzen dituzenez, zuzenbide-iturrien iturritzat hartu ohi da. Konstituzioak ezartzen du zuzenbide-iturriak nork eta nola sortu behar dituzten, eta botere publiko horiek antolatzen ditu.

Konstituzioak zuzenbide-iturrien sisteman duen goreneko mailak bi isla ditu:

Alde batetik, Konstituzioaren forma juridikoari erreparatzen badiogu, Konstituzioa bera zuzenbide-iturria dela esan behar dugu. Konstituzio-formaren nagusitasunaren ondorioz, gainerako zuzenbidez-iturriek ez dute Konstituzioa aldatzerik. Konstituzioa aldatzeko bide bakarra Konstituzioak berak aurreikusitako erreforma-sistema erabiltzea da, edo beste Konstituzio bat onartzea. Argi izan behar da legegileak onartzen dituen legeen bitartez ez dagoela Konstituzioa aldatzerik. Legea Konstituzioarekin bat ez badator Konstituzioz kontrakoa izango da, deuseza beraz. Konstituzioa da araurik nagusia, sistemaren barruan hierarkiarik nagusia duena, hain zuzen ere.

Konstituzioaren edukari erreparatuz gero, Konstituzioa arau juridikoa dela esan behar dugu. Balio juridiko osoa duen araua, hain zuzen ere, eragin juridikoak sortzen dituena. Konstituzioak eskubideak aitortzen ditu, betebeharrak ezartzen ditu eta botere publikoen jardura arautzen du. Hiritarrek, botere publikoek eta auzitegiek zuzenean aplikatu behar duten arau da Konstituzioa. Alde horretatik, EK-ko 9.2 artikulua honakoa xedatzen du: "hiritarrak eta botere publikoak Konstituzioaren eta gainerako ordenamendu juridikoaren mende daude". Autonomia printzipioaren abaroen ordenamendu juridiko bat baino gehiago bereiz badaitezke ere (Estatuko ordenamendua, erkidegoetako ordenamendua, toki-administrazioetako ordenamendua), guztietan Konstituzioa izango da arau nagusia. Konstituzioak batasuna ematen dio ordenamendu juridikoen aniztasunari.

### 2.2. LEGEA

Legeak onartzeko ahalmena Botere Legegilearen esku dago. Parlamentuek osatzen dute Botere Legegilea, eta parlamentuei dagokie legeak onartzea. Estatuan Gorte Nagusiak daude eta autonomia-erkidego bakoitzak bere parlamentua du. Gorte Nagusiek eta erkidegoetako parlamentuek legeak onartzen dituzte, bakoitzak bere eskumen-esparruan. Lege autonomikoek Estatuko legek duten indar bera dute. Bien arteko aldea eskumen printzipioan oinarritzen da, eta ez hierarkia printzipioan. Estatuko legee aplikatzen zaien erregimen juridiko bera aplikatzen zaie erkidegoetako legee. Hots, auzitegiek lege autonomikoak interpretatu ahal izango dituzte, baina aplikatu egin behar dituzte. Auzitegiak beharturik daude lege autonomikoak aplikatzera. Bestalde, lege autonomikoak aurkaratzeko bide bakarra Konstituzio Auzitegiaren bidea da; Estatuko legek aurkaratzeko ezarri den bide bera, alegia.

Legeez hitz egiterakoan, lege formala (erabaki zehatza) eta lege materiala (agindu orokor eta abstraktua) bereiz badaitezke ere, bi lege mota horiek izaera juridikoa izango dute. Legea formari begira definitzen da, eta ez edukari begira.



### 2.3. ERREGELAMENDUA

Erregelamenduak dira Gobernuak eta Administrazioak onartzen dituzten arau juridikoak. Erregelamenduak ez dira formari begira definitzen, edukiari begira baizik. Hots, erregelamendua, arau juridikoa izanik, agindu orokor eta abstraktua da beti.

Legearen eta erregelamenduaren arteko desberdintasun nagusia hierarkia-maila da. Legeak erregelamenduen hierarkiaz gora kokatzen dira. Horrek esan nahi du erregelamenduak ez duela legea aldatzerik. Erregelamenduak legearen arabera izan behar du beti, baliozkoa izan dadin. Aldiz, legeak edozein unetan alda edo indargabe dezake erregelamendua.

Botere Legegileaz gain Botere Exekutiboak ere arauak sortzeko ahalmena du. Hori horrela izanik, ordenamendu juridikoak zenbait printzipio baliatzen ditu kontraesanak eta botere-banaketa bera bermatzeko. Hierarkia da horietako teknika bat, baina besterik ere bada. Horien artean lege-erreserbaren teknika dugu. Lege-erreserbaz hitz egiten da Konstituzioaren aginduz legegileari zenbait arlo arautzea erreserbatzen zaionean. Konstituzioak ezartzen badu "legeak.. (zerbait) arautuko duela", erregelamenduak ez du izango arlo hori arautzerik, legegileari erreserbatutako arloa baita, Konstituzioaren aginduz. Edozelan ere, kontuan hartu behar dugu legegileak ez dituela soilik lege-erreserbako arloak arautzen. Legegileak bere eskumen-esparruaren barnean dauden arlo guztiak arautu ahalko ditu lege bidez. Esan daiteke legegilearen esku dagoela lege-araubidea ezartzea ala ez ezartzea. Legegileak lege bidez arloren bat arautzeari ekiten badio, erregelamendu bidezko esku-hartzea mugatuko da.

### 3. OHITURA

Kode Zibilaren arabera, araurik ezean ohitura aplikatu behar da. Zuzenbide idatziak hutsunea duenean, ohiturari jarraitu behar zaio. Ohitura zuzenbide-iturri izan dadin bi osagai izan behar ditu: a) *Usus*: luzaroko ariketa iraunkorra; b) *Opinio iuris*: interesdunek zuzenbidetzat jo behar dute ohitura hori.

Gaur egun, ohituraren esparrua oso txikia da. Ohitura zuzenbide-iturritzat jotzeko, lege batek ohitura aplikagarria dela adierazi beharko du. Adibidez, legeak esaten du, udal ondasunez arduratzen denean, "auzo-ondasunen" aprobetxamendua ohituraren arabera gauzatuko dela. Legeek adierazten dute "kontzeju irekiaren" funtzionamendua eta "uraren aprobetxamendua" ohituraren arabera gauzatuko direla. Kasu horietan, ohitura zuzenbide-iturritzat joko dugu, legeek ohiturari bide eman diotelako.

### 4. ZUZENBIDEZKO PRINTZIPIO OROKORRAK

Legearen eta ohituraren faltan, Kode Zibilak esaten du zuzenbidezko printzipio orokorrak aplikatu behar direla. Zuzenbidezko printzipio orokorrak araubideak barneratu dituzten printzipioak dira. Horiek araubidetik ondorioztatzen dira eta ordenamendua osatzeko baliagarriak dira. Berdintasun printzipioa, askatasuna, bidezko konfiantzaren babesa, proportzionaltasuna, eta antzeko printzipioak dira zuzenbidezko printzipio orokorrak.

Zuzenbidezko printzipio orokorrak jurisprudenzian erabiltzen dira bereziki. Epailerek, arau aplikagarriak aurkitzen ez dutenean, printzipio orokorretara jo ohi dute erabakiak oinarritzeko.

Legeek, maiz, zuzenbidezko printzipio orokorrak baliatzeko aukera agertzen dute. Adibidez, Administrazio eta Prozedura Legearen 106. artikulua dio: “ez dago berrikusteko ahalmena baliatzerik, akzioen preskripzioa, epeen amaiera edota bestelako gorabeherak direla eta, berrikusketa hori ekitatearen, fede onaren, herritarren eskubideen edo legeen aurkakoa bada”. Ekitatea eta fede ona zuzenbidezko printzipio orokorrak dira, baina kasu horretan ez dira aplikatuko zuzenbidezko printzipio orokor soil direlako, baizik eta legeek printzipio horien erabilgarritasuna ezarri dutelako.

## 5. AUTONOMIA-ERKIDEGOETAKO ZUZENBIDEA

Espainiako Konstituzioak eragindako deszentralizazio politikoaren abaroan eraturako antolaketa-ereduak dira Autonomia Erkidegoak. EK-ko 2. artikulua nazionalitateei eta eskualdeei autonomia politikoa aitortu die eta, horren ondorioz, bide eman zaio Estatuaren antolakuntza autonomikoari. Autonomia printzipioan oinarritzen da erkidegoetako antolakuntza —lurralde-autonomian, alegia—. Ikuspegi juridikotik abiatuz, azpimarratu behar da Autonomia Erkidegoei legeak onesteko ahalmena aitortu zaiela. Autonomia Erkidegoak autonomia politikoaren jabe dira, eta ez soilik administrazio-autonomiaren jabe. Deszentralizazio politikoaren adibidetzat jo daiteke, beraz, egituraketa autonomikoa.

Estatua ez da zuzenbide-iturrien ekoizle bakarra. Autonomia Erkidegoek (eta Toki-administrazioek) arauak sortzen dituzte. Autonomia Erkidegoek legeak eta erregelamenduak onartzen dituzte; Toki-administrazioek, aldiz, erregelamenduak baino ez (ordenantzak, erregelamenduak eta plangintzak, bereziki).

Autonomia Erkidego bakoitzak arauak onartzeko gaitasuna izanik, araubide aplikagarri desberdina izango da Erkidego bakoitzean. Esan daiteke hainbat ordenamendu juridiko daudela. Honako hauek bereiz daitezke:

- Estatuko Ordenamendu Juridikoa
- Erkidegoetako Ordenamendu Juridikoak
- Toki-ordenamendu Juridikoa
- Europako Ordenamendu Juridikoa

Ordenamendu juridiko desberdinak izanik, ordenamendu horien arteko harremanak antolatu behar dira. Estatuko eta Autonomia Erkidegoetako ordenamendu juridikoen arteko harremanak zenbait printzipioen arabera antolatu dira. Hona hemen:

### 5.1. ESKUMEN PRINTZIOA

Ordenamendu juridikoen arteko bereizketa arloak bereiziz eta ordenamendu juridiko bakoitzari arloak esleituz gauzatzen da. Arlo batzuk ordenamendu juridiko baten eskumenekoak izango dira; eta gainerako arloak beste ordenamendu juridiko baten eskumenekoak. Estatuaren eta Autonomia Erkidegoen arteko harremanak “eskumen printzipioaren” arabera antolatu dira.

Konstituzioak (148. eta 149. art.) eta autonomia-estatutuek arloak zerrendatu dituzte Estatuaren eta Autonomia Erkidegoaren eskumenak definituz. Arlo osoa ordenamendu juridiko baten eskumeneko arloa denean, *erabateko banaketa* gertatuko da ordenamendu juridikoen artean. Eskuduna ez denak ez du izango arloa arautzerik.

Baina, maiz, arloari lotutako funtzioak identifikatu egiten dira. Funtzio batzuk Estatuaren eskumenekotzat jotzen dira eta arloari lotutako beste funtzio batzuk Autonomia- Erkidegoaren eskumenekotzat. Adibidez, KEko 149.1.17 artikulua

arabera, Estatuaren eskumenekoa da Gizarte Segurantzari buruzko oinarrizko legedia onartzea; antzekoa da 149.1.23 artikulua ere, bertan agertzen baita Estatuaren eskumenekoa dela ingurumena babesteari buruzko oinarrizko legedia onartzea (ikus 149.1.18). Estatuaren eskumenekoa da arlo horiei buruzko oinarrizko araubidea onartzea; Autonomia- Erkidegoek Estatuak araututako oinarri horiek errespetatu beharko dituzte beren araubideak ezartzerakoan. Horiek eskumen partekatua dira eta, kasu horietan, ordenamendu juridikoen arteko harremanak *mendekotasun-harremanak* izango dira.

Bestalde, eskubide subjektiboei lotzen bagatzaizkie, Konstituzioak Estatuko herritar guztien arteko berdintasuna ezarri du (139.1 eta 149.1.1 art.). Lehenbizikoaren arabera: “Espainiar guztiek eskubide eta betebeharrak dituzte Estatuko edozein tokitan”. Berdintasun printzipioari eman beharreko interpretazioak bateragarria izan behar du Autonomia Erkidegoen izaerarekin eta ahalmenekin. Hots, espainiarren arteko berdintasun printzipioak ez du Autonomia Erkidegoen araugintza-ahalmena desitxuraturik. Ildo horretatik, Konstituzio Auzitegiaren honako hitz hauek azpimarratu behar dira:

“Argi dago berdintasun printzipioa ezin dela ulertu ordenamendu juridikoaren uniformetasun zorrotz eta aldaezin gisa; hau da, berdintasunak ez du esan nahi inguruabar berebetean eskubide eta betebeharrak berberak izango direnik Espainiako edozein tokitan; izan ere, Autonomia Erkidegoek duten legegintza-ahalmenaren ondorioz konposatua da Espainiako ordenamendu juridikoa. Ondorioz, desberdina izan daiteke herritarren egoera juridikoa nazioaren lurralde zati bakoitzean” (Konstituzio Auzitegiaren epaia, 1981eko azaroaren 16koa).

Auzitegiaren arabera, berdintasun printzipioak ez du baliorik erkidegoen legegintza-ahalmena mugatzeko. Berdintasun printzipioa, beraz, Autonomia Erkidego bakoitzaren lurraldearen barnean aplikatu behar da, baina norbanakoen egoera juridikoa alda daiteke erkidego batetik bestera.

## 5.2. GAILENTASUN PRINTZIPIOA

Konstituzioko 149.3 artikulua arabera, Estatuak araubidea gailentzen zaio Autonomia Erkidegoko araubideari, Autonomia Erkidegoa eskumen eskusiboaren jabe ez bada behintzat. Printzipio hori arauen arteko gatazka sortzen direnean aplikatzen da. Hau da, bi arau ditugunean (Estatuko araua eta Erkidegoko araua) eta bi aplikagarriak izan daitezkeenean, printzipio horrek adierazten digu zein aplikatu behar den. Konstituzio Auzitegiak arauen arteko gatazka ebazten duen bitartean, Estatuak araua aplikatu beharko da.

## 5.3. ORDEZKOTASUN PRINTZIPIOA

Ordenamendu juridiko batek arau aplikagarriak ez badu, beste ordenamendu juridikoaren araua erabili behar da. Konstituzioko 149.3 artikulua arabera, Estatuak Ordenamendua ordezkotzea da Autonomia Erkidegoetan. Hots, Autonomia Erkidegoak arau aplikagarriak ez badu, Estatuak araubidea aplikatu behar da.

Edozelan, ordezkotasun printzipioaren hedapenez jabetzeko bi gauza hartu behar dira kontuan:

- Ordezkotasun printzipioaren babesean, Estatuak ez du ahalmenik erkidegoen eskumeneko arloak arautzeko. Konstituzio Auzitegiak azpimarratu du ordezkotasunak ez diola eragiten eskumen-banaketari. Hots, Estatuak ezin ditu arautu Autonomia

Erkidegoen eskumen eskusiboko arloak, Autonomia Erkidegoek arloa arautu ez duten aitzakian. Beste modu batera adierazita, Estatuak ezin du araurik sortu Autonomia Erkidegoetan ordezkioak izan daitezzen.

- Autonomia Erkidegoaren ordenamenduak hutsuneak dituenean, hutsune horien arazoia aztertu behar da. Gerta daiteke nahita utzitako hutsunea izatea. Adibidez, jarduera bat egiteko baldintzarik jarri ez bada, horrek ez du esan nahi Erkidegoko legegileari baldintzak jartzea ahaztu egin zaionik. Printzipioz ulertu behar da baldintzarik gabeko jarduera ezarri nahi izan duela.

#### 5.4. HIERARKIA PRINTZIPIOA

Printzipio hau arauak antolatzeko erabiltzen da. Arau bakoitzak bere hierarkia-maila du (arauaren izenburuan identifikatzen da). Arauak honela antolatzen dira, beren hierarkiaren arabera:

- 1- Konstituzio-maila
- 2- Lege-maila
- 3- Erregelamendu-maila

Hierarkia printzipioak ez du balio ordenamendu juridikoen arteko harremanak antolatzeko. Printzipio hori ordenamendu juridiko bakoitzaren barnean soilik aplikatzen da. Hori horrela izanik, gerta daiteke Estatuko lege bat indarrean izatea baina, Autonomia Erkidego batek, arloaren gaineko eskumenak jaso baditu, arlo bera erregelamenduz arautzea. Kasu horretan, indarrean izango dira Estatuko legea eta Erkidegoko erregelamendua. Autonomia Erkidegoak bere erregelamendua aplikatuko du eta ez Estatuko legea. Adibide horretan, hierarkia printzipioak ez du eraginik sortuko, eskumen printzipioak baizik.

Hierarkia printzipioak bi eragin sortzen ditu: alde batetik, goragoko mailako arauak beheagoko maila indargabetzen du; eta beste alde batetik, beheagoko mailaren arauak hierarkia printzipioa hausten badu "deuseza" izango da.

#### 6. NAZIOARTEKO ZUZENBIDEA

Nazioarteko hitzarmenak eta itunak Espainiak izenpetu baditu, barne-ordenamenduaren zati bilakatzen dira. Hori gerta dadin, Estatuko Aldizkari Ofizialean (BOE) argitaratu behar dira. Ikus EK-ko 96. artikulua. Barne-zuzenbidetzat jotzean, norbanakoek nazioarteko hitzarmenak alega ditzakete epaitegietan, eta epaitegiek horiek aplikatu behar dituzte.

Zuzenbide-iturrien hierarkiari dagokionez, nazioarteko hitzarmenak Konstituzioaren azpian eta legeen gainean kokatzen dira. Konstituzioz kontrako hitzarmenak ez dira zilegitzat jotzen (95. art.) eta, berretsi daitezzen, Konstituzioa aldatu beharko da nazioarteko hitzarmenari egokitzuz (adibidez, Maastricht-eko Hitzarmena berresteko Konstituzioko 10. artikulua aldatu beharra izan zen). Bestalde, legeak ez du nazioarteko hitzarmena aldatzerik. Hitzarmena edo ituna ezin da lege bidez aldatu; hori nazioarteko zuzenbidearen kontraketat jo beharko litzateke.

Estatuko Gobernuari dagokio nazioarteko hitzarmenak sinatu eta berrestea. Hitzarmenaren edukia zein den kontuan izanik, bi prozedura aurreikusi dira.

a) Gorte Nagusien baimena izatea beharrezkoa da honako gai hauei buruzko hitzarmenak berresteko:

- izaera politikoa dutenak
- izaera militarra dutenak
- Estatuko batasunaren gainean edo Konstituzioak aitortutako eskubide eta betebeharren gainean eragina izan dezaketanak
- finantza-betebeharrak dituztenak
- legeren bat indargabetu, aldatu edo legeen bitartez garatu behar direnak, berresteko

b) Gainerakoak berresteko ez da eskatzen Gorteen alde aurreko baimenik. Baina Gobernuak horiek berretsi eta berehala, Gorteei horien berri eman behar zaie.

## 7. EUROPAR ERKIDEGOKO ZUZENBIDEA

Europako Ordenamendu Juridikoa ordenamendu juridiko autonomoa da. Estatuko Ordenamendu Juridikoaren eta Europako Ordenamendu Juridikoaren arteko harremanak *ordezkapen* printzipioaren arabera antolatzen dira. Europako aruari lehentasuna ematen zaio eta Estatuko barne-araua ordeztu du. Ordezkapena gertatzen denean, desplazatu den araua ez da deuseztatzen. Beraz, ordezkapena eragin duen araua indargabeturik geratzen bada, desplazatu zena indarrean jarriko da berriz ere.

Europako Ordenamenduan bi zuzenbide mota bereizten dira:

a) Jatorrizko zuzenbidea. Estatuak onartutako zuzenbideari jatorrizko zuzenbidea deritza. Jatorrizko zuzenbidearen osagaiak hiru dira:

- Europako Erkidegoak sortu zituzten Nazioarteko Itunak
- Itun sortzaileek izan dituzten aldaketak
- Estatu kide berrien atxikimendu-aktak

Jatorrizko zuzenbideak arautzen duena zera da: erakundearen antolaketa, funtzionamendua, helburuak eta eskumenak. Jatorrizko zuzenbidea bereziki barne-antolakuntzaz arduratzen da.

b) Zuzenbide eratorria. Europar Batasuneko erakundeek sortua (ez Estatuak). Zuzenbidearen ekoizle diren erakundeak honako hauek dira: Batzordea, Kontseilua, eta Parlamentua eta Kontseilua elkarlanean.

Hiru motatako arauak osatzen da zuzenbide eratorria:

1. Erregelamenduak. Hauek arau orokorrak eta abstraktuak jasotzen dituzte, eta zuzenean dira aplikagarriak Estatu guztietan. Europako Erkidegoen Aldizkari Ofizialean argitaratzen dira (EEAO). Lege-indarra dutela ulertzen da.

2. Zuzentarauak. Arau izaera badute ere, ez dute aplikagarritasun zuzenik. Estatuaren Gobernuari luzatutako arauak dira. Zuzentaruak Estatuak behartzen dituzte ezarritako helburuak betetzera. Estatu bakoitzak Zuzentarauak ezarritako helburuak eta aginduak barneratu behar ditu, eta zuzenbide aplikagarri bihurtu Estatu bakoitzeko barne-arauak erabiliz. Helburu horiek gauzatzeko beharrezko baliabideak Estatuak jarri beharko ditu abian. Zuzentarauak Estatuak behartzen du eta, printzipioz, ezin daiteke zuzenean alegatu auzitegietan. Zuzentaru bakoitzak transposizio-araua eskatzen du.

Zuzentaruak epe bat dute beren helburuak lortzeko. Epe hori igaro eta Estatuak bere barne-arauen bitartez zuzentaruaren helburuak barneratu ez dituen kasuetarako, Luxenburgoko Auzitegiak "eragin zuzenaren teoria" ezarri du. Teoriaren arabera: "Zuzentaruak eskubide argi eta zuzenak jaso baditu, zuzentaru bera

aplikagarria izan daiteke auzitegietan". Eragin zuzenaz gain, zuzentaraua ez bada epearen barruan barneratzen, Estatua kondenatu egingo da.

Zuzentaraua Estatu kide guztiei luzatu bazaie Europako Aldizkari Ofizialean argitaratuko da; baina Estatu bakar bati edo batzuei luzatutakoa bada, horiei soilik jakinaraziko zaie.

3 Ebazpenak. Kontseiluak eta Batzordeak onartzen dituzten ebazpenek ez dute arau izaerarik. Jasotzaile zehatza izaten dute (enpresak, maiz) eta ez dira Europako Aldizkari Ofizialean argitaratzen (interesdunei jakinarazten zaie).

## Hirugarren gaia. LEGEA ETA LEGE-MAILA DUTEN ARAUAK

### 1. LEGEA

#### 1.1. KONTZEPTUA

Legea “gizarte-borondatearen adierazpen” gisa definitu da. Konstituzioaren mendean izanik, Ordenamendu Juridikoaren goreneko araua da. Bigarren maila arauemailean kokatzen dela esan genezake. Legea Parlamentuak onartzen duen araua izanik eta herri-subiranotasuna bertan finkatzen denez, legeak ez du mugarik izango. Konstituzioa du muga bakarra.

Estatuko botere guztiek zein norbanakoek legearen mende jardun behar dute. Botere Judiziala ere legeak betetzera derrigortua dago. Botere Judizialak ez du legea deuseztatzerik, ezta aplikatzerik ere. Legea kontrolatzeko instantzia bakarra dago, Konstituzio Auzitegia, eta legea kontrolatzeko parametro nagusia Konstituzioarekin duen bateragarritasuna aztertzea da. Hots, legeak bateragarria izan behar du Konstituzioak aitortu dituen oinarriko eskubideekin, Konstituzioak ezarri dituen bermeak barneratu beharko ditu, eta Konstituzioak aurreikusi duen eskumen-banaketaren arabera izan beharko du. Horiez gain, zuzen jarraitu beharko da legeak onartzeko ezarri den prozedura.

Legeez hitz egiterakoan, kontuan izan behar da Botere Legegilea banatu egin dela. Hots, Estatuko Parlamentua (Gorte Nagusiak) ez da legeen ekoizle bakarra. Autonomia Erkidegoak, deszentralizazio politikoaren eraginez sortuak izanik, legegintza-ahalmenaren jabe dira. Autonomia Erkidegoetako parlamentuek ere legeak onartzen dituzte.

#### 1.2. LEGE MATERIALA. LEGE FORMALA. NEURRI-LEGEA

Legea arau mota bat da, baina edukiari begira, legeak honela sailka daitezke:

- Lege formalak. Lege formalak eduki arauemailek gabeko legea da. Lege formalaren helburua da erabaki zehatz bat ezartzea. Legeak ezartzen duena bete ondoren lege formalak ez da berriz ere aplikatuko, bere helburua kasu bakar batean aplikatzea baita eta, gero, legea agortu egiten da. Lege formalaren adibidea litzateke parlamentuko kide bati pentsioa ezartzen dion legea; baita jardueraren bati ekiteko baimena jasotzen duen legea edo arartekoaren edo EITBko zuzendariaren izendapenaren legea ere. Horiek kasu bakarreko legeak dira; eta bete ondoren hutsik geratzen dira. Konstituzioak lege formalaren adibide ugari jaso ditu, adibidez dekretu legegileak onartzeko Parlamentuak Gobernuari luzatu behar dizkion eskuordetzeak (82.2), Estatuko Aurrekontu Orokorrak onartzen dituen Legea (134), Zor Publikoa jaulkitzea baimentzen duten Legeak (135.1), eta abar.

- Lege materialak. Lege materialak eduki arauemailea duen legea da; bere edukia orokorra eta abstraktua izan behar da, behin eta berriz aplikatzeko modukoa. Lege materialen adibideak dira pentsioak kobratu ahal izateko baldintzak ezartzen dituzten legeak, jarduerari ekin dakien baldintzak ezartzen dituztenak, edo Parlamentuaren mendeko kargu publikoetako izendapenak egiteko baldintzak ezartzen dituztenak.

Legeez hitz egiterakoan argi izan behar da lege formalak zein lege materialak lege direla. Formalak zein materialak, mota horretako legeak biak dira lege eta, lege izanik, ordenamendu juridikoan txertatzen dira. Horrek ondorio garrantzitsuak sorrazaziko ditu: alde batetik, lege formalak, legea izanik, aurreko lege materialak

indargabetu ditzake; bestalde, lege formalak kontrolatzeko baliabide bakarra Konstituzio Auzitegian dagokion akzioa baliatzea izango da. Lege formalak ere Konstituzio Auzitegian aurkaratu beharko dira, beraz.

- *Neurri-legeak* irtenbide juridiko bereziak lortzeko erabiltzen dira. Lege orokorrek (materialek) eskaintzen dituzten irtenbide erkideak egokitzen ez direnean zerbait konpontzeari begira, neurri-legeak onartzen dira. Neurri-legeak subjektu jakin bati edo batzuei aplikatzeko sortzen dira, beren lehen aplikazioarekin hutsik geratuz. Objektu eta helburu zehatza badute ere, legetzat jo behar dira. Konstituzioak legeari ez dio orokortasunik galdatzen; legearen ezaugarria bere jatorrian eta onartze-prozesuan datza, eta ez bere edukian. Edozelan ere, neurri-legeek Konstituzioak bermatzen dituen printzipio nagusiak barneratu beharko dituzte, berdintasun printzipioa eta arbitrariotasunaren debekua kasu. Bi horiek dira, hain zuzen ere, neurri-legeen mugarik nagusienak. Horri lotuta, zera adierazi zuen Konstituzio Auzitegian (EKA 166/1986, abenduaren 19koa):

*"La vocación a la generalidad, que su propia estructura interna impone a las Leyes, viene protegida, en nuestra Ley fundamental, por el principio de igualdad en la Ley, establecido en su artículo 14; pero este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora"*

Neurri-legeez hitz egiterakoan, komeni da honako bi hauek bereiztea:

*Lege berezia.* Lege berezia lege orokor baten aplikazioa salbuesteko onartzen den legea da. Lege orokorrek indarrean jarraitzen du baina, kasu zehatz batean, ez da aplikatuko. Lege orokorra indargabetzea dakar, kasu banaka batzuetan. Hori zilegi da legeez hitz egiterakoan, baina ez erregelamenduez hitz egiterakoan. Edozelan, lehen esan bezala, banako legeek berdintasun printzipioan dute muga; hots, ez dute berdintasun printzipioa hausterik, beraz, irtenbide egokitu hori arrazoizkoa eta neurrikoa izan beharko da. Lege bereziei buruzko KAko jurisprudenzia EKA 166/1986ko 11. Zuzenbide Oinarrian ezarri zen:

*"En la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional más arriba apuntada, en cuanto que de ellos se derivan límites que pasamos a examinar con la debida separación: A) ...la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular—supuesto el más intenso de Ley diferenciadora— debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta. Según ello, la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador"*



*establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone (...) B) ...el contenido material de las Leyes singulares es, al menos, en parte actividad ejecutiva de la administración y, en su consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador (...) En su consecuencia, de la misma forma que el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que, a título excepcional, le concede el artículo 86.1 de la Constitución para supuestos de «extraordinaria y urgente necesidad» debe utilizarse tan sólo cuando tales supuestos requieren una prontitud de respuestas que no puede dar el poder legislativo de las Cortes, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular (...) C) Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, Leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia reservada a Leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares".*

*Plangintza-legea.* Plangintza-legeak errealitatea aldatzeko neurri zehatzak aurreikusten ditu. Egungo egoera kontuan hartuz, Plangintza-legeak egoera hori aldatzeko urratsak arautzen ditu. Lege materialak izaten dira, nahiz eta indarraldi mugatukoa izan (bost urtekoa, adibidez). Plangintzaren epea bukatzen denean, edo helburuak lortzen direnean, legea indargabe geratuko da.

### 1.3.. LEGE-ERRESERBAREN PRINTZIPIOA

Ahalmen legegileak bi oinarri ditu:

- Alde batetik, legeek edozein arlo arau dezakete. Parlamentuaren eskuartze-eremua ez dago mugatuta. Parlamentuak edozein arlo arau dezake, ez dago arautu ezineko arlorik. Frantziako V. Errepublikak, aldiz, Konstituzioak erregelamenduari erreserbatutako arloak ezarri ditu. Arlo horiek erregelamenduari erreserbatutako arloak izanik, Parlamentuak ez du horiek arautzerik. Espainian ez dago erregelamendu-erreserbarik.

- Beste aldetik, zenbait arlo lege bidez bakarrik arau daitezke. Arlo horiek legeari erreserbatutako arloak dira (edo lege-erreserbako arloak). Lege-erreserbako arloen araubidea Parlamentuak sortu behar du. Konstituzioaren aginduz arloren bat lege bidez arautu behar bada, eta Gobernuak erregelamenduz ekiten badio araugintzari, erregelamendua Konstituzioz kontrakoa izango da, lege-erreserba hautsi duen oinarrian.

Konstituzioak eta autonomia-estatutuek zehazten dituzte "lege-erreserbako arloak", halako formulak erabiliz: "legeak ... arautuko du" edo "lege bidez ... ezarriko da". Konstituzioak lege-erreserba bat ezartzen duenean, aztertu behar da arlo hori arautzea noren eskumena den, Estatuarena edo Autonomia Erkidegoarena. Eskumen printzipioa kontuan hartuz, dagokion Parlamentuak bermatu beharko du lege-erreserba. Aldiz, autonomia-estatutuak ezarritako lege-erreserbak Autonomia Erkidegoko Parlamentuari erreserbatutakoak dira.

Lege organikoaren erreserba kasu berezia da. Erkidegoetako Parlamentuek lege organikorik onartzerik ez dutenez, Estatuako Parlamentuaren eskumena izango da erreserba hori gauzatzea (ikus 81. art.). Lege organikoen erreserbak Estatuaren esku-hartzea soilik ahalbidetzen du, Hala eta guztiz ere, oinarrizko eskubide batzuei (hezkuntzarako eskubideari, kasu) dagokienez, Autonomia Erkidegoek legegintzagarapenari buruzko eskumenak hartu dituztenez, Estatuaren esku-hartzeak mugatua izan beharko du. Kasu horretan, Estatuak bi muga izango ditu: batetik, muga formala (oinarrizko eskubide batez ari garenez, lege organikoz onartu beharko duelako araubidea), eta, bestetik, araugintzaren hedapena, Estatuak ez baitu arloari buruzko araubidea oso-osorik ezartzerik. Labur esanda, eskumen partekatuen kasuan, Estatuak ez du arloari buruzko araubide osoa ezartzerik.

Lege-erreserbaren arloa arautzen duen legeak erregelamenduari bidalketa egin diezaike. Adibidez, lege-erreserbaren arloa arautzerakoan, legeak erregelamenduari dei egin diezaike aurreikusitako zerbait garatu dezan. Kasu horretan, dei horri jarraituz, erregelamenduak esku hartuko du. Baina lege-erreserbaren arloa izanik, erregelamenduaren esku-hartzea oso-oso mugatua izan beharko da. Legeari erabat atxikita jardun beharko du, beti ere legearen ezarpenak garatzera mugatuz. Lege-erreserba kasuetan, erregelamenduak debekatuta dauka araubidearen oinarrizko alderdiak ukitzea, berritzea zein aldatzea. Lege-erreserba hautsi nahi ez bada, erregelamendua mugatu beharko da zeharkako alderdiak edo alderdi teknikoak garatzera.

#### 1.4. LEGE ARRUNTA ETA LEGE ORGANIKOA

Lege arruntaren eta lege organikoaren arteko desberdintasunak bi dira: bata, prozedurari lotutakoa, horietako bakoitza onartzeko prozedura desberdina baita; eta bestea, arautzen dituzten arloei lotutakoa (desberdintasun materiala).

a) Onartzeko prozedura. Lege arrunta onartu eta aldatzeko gehiengo arrunta eskatzen da. Aldiz, lege organikoa onartu eta aldatzeko, Kongresuko erabateko gehiengo eskatzen da lege osoaren gaineko bozketa batean (81. art). Izatez, lege arruntak eta lege organikoak onartzeko jardunbide berdinak jarraitu behar dira baina, lege organikoen kasuan, izapide guztiak egin ondoren Kongresuan azken bozketa egin behar da, erabateko gehiengo alde agertu behar baita onartua izan dadin. Azken bozketarik ez da egiten lege arruntan kasuan.

b) Desberdintasun materiala. Konstituzioaren aginduz, arlo batzuk lege organikoaren bitartez bakarrik arautu daitezke. Arlo horiek 81. artikuluan ezarri dira, eta honako hauek dira:

- oinarrizko eskubide eta askatasunen garapena
- autonomia-estatutuen onarpena
- hauteskunde-araubide orokorra
- Konstituzioak espresuki ezarritako gainerako arloak.

Azken horri lotuz, Konstituzioko zenbait artikuluk Lege Organikoko erreserbak ezarri dituzte; adibidez: Herriaren Defendatzailea, herri-ekimena, Estatuako Kontseilua, Konstituzio Auzitegia, Botere Judiziala, Kontu Publikoen Auzitegia, eta abar; horiek guztiak lege organikoz arautu behar dira.

Lege arruntaren eta lege organikoaren artean ez dago harreman hierarkikorik. Desberdintasun nagusia, aipatu bezala, materiala da. Hori horrela izanik, lege organikoz arautu beharreko arloa lege arruntez arautzen bada, lege arrunt hori

konstituzioz kontrakoa izango da (81. artikulua hausteagatik, alegia). Aldiz, lege organikoaren artikuluren batek erreserbarik gabeko arloren bat arautzen badu, lege organikoa ez da arrazoi horregatik deuseza izango; kasu horretan, legeak izaera bikoitza izango du: bere artikulua guztiek ez dute izaera organikorik izango; hots, artikulua batzuek izaera organikoa izango dute eta besteek izaera arrunta.

Lege organikoak izaera bikoitza duenean, izaera arrunteko artikulua lege arruntaz aldatu ahal izango dira nahiz eta lege organiko batean jasoak izan. Hori onargarria bada ere, lege organikoak zehatz identifikatu beharko du bere artikuluetatik zeinek duten izaera arrunta. Identifikaziorik gertatu ezean, lege organiko osoak izango du organikotasun presuntzioa eta, beraz, arazo formalak izango dira lege arruntaz lege organikoa aldatzeko. Halere, lege organikoak ez badu argitzen bere artikuluen izaera, Konstituzio Auzitegiak hori zehaztu dezake legearen aurka errekurtsoa jarritz.

### 1.5. BESTE LEGE BATZUK

*Autonomia-estatutuak.* Estatutua Erkidegoko oinarrizko araua da. Aldi berean, Estatuko araua ere bada, lege organiko gisa onartzen baita. Diputatuen Kongresuari dagokio lege organikoak onartzea gehiengo osoz. Edozelan ere, Autonomia Erkidegoari dagokio estatutua lantzeko prozesuaren gidaritzatza. Estatutua lege organiko berezia da, Kongresuak ezin baitu estatutua besterik gabe aldatu lege organiko bat onartuz. Autonomia-estatutuak aldatzeko, estatutuak berak jasotzen duen aldaketa-prozedurari jarraitu behar zaio. Edozelan ere, Autonomia Erkidegoaren ekimenez estatutua aldatzeari ekiten bazaio (estatutuak berak jaso duen prozedurari jarraituz), ez dago Diputatuen Kongresuaren esku-hartzea ekiditerik, aldaketa indarrean jar dadin lege organikoa onartu behar baita. Horrek berebiziko garrantzi politikoa du, Erkidegoei estatutua aldatzea galarazten baitzaie Estatuko parlamentuaren oniritzirik gabe. Haatik, autonomia-estatutua lege organikoen bitartez onartzen den neurrian, formalki (formari dagokionez) Konstituzioaren mende dagoela ulertzen da.

*Esparru-legea (EK-ko 150.1 art.).* Esparru-legearen bidez, Gorte Nagusiek baimena eman diezaiekete Autonomia Erkidegoei Estatuaren eskumeneko gairen bati buruzko lege autonomikoak onartzeko. Lege autonomikoek bete behar dituzten irizpideak eta oinarriak ezar ditzake esparru-legeak, baita Gortek lege autonomikoak kontrolatzeko teknikak ere. Konstituzioko 150.1 artikulua arabera, “Gorte Nagusiek, Estatuko eskumeneren arloan, hauxe eratziki diezaiekete Autonomia Erkidego guztiei edo bati: eurentzat legegintza-arauak emateko ahalmena, Estatuko lege batek finkatutako printzipio, oinarri zein gida-lerroei jarraituz”.

*Eskualdaketari eta Eskuordetzari buruzko Legeak.* “Estatuak bere gaiei dagozkien ahalmenak eskualdatu edo eskuordetu ditzake Autonomia Erkidegoetan, lege organiko bat erabiliz”. Eskualdatzeak ez ditu legegintza-eginkizunak barne hartzen; horretarako, esparru-legearen teknika erabili beharko litzateke (150.2). Artikulua adierazgarria da azpimarratzen duenean soilik “eskumeneri dagozkien zenbait ahalmen” eskualda daitezkeela. Artikuluak ez du esaten eskumena bera eskualda daitekeenik, eskumenari dagozkion ahalmenak baizik. Gainera, kasu horretan ere Estatuak izango ditu kontrol-bideak.

*Harmonizazio Legeak.* Estatuak esparru-legearen eta Eskualdatzeari buruzko Lege Organikoaren bitartez Autonomia Erkidegoaren ahalmenak zabaltzen ditu. Aldiz, Harmonizazio Legearen bitartez kontrako norabidean jarduten du; izan ere, lege horiek Erkidegoei dagozkien eskumenak arautzen dituzte (150.3). Hots, Estatu eskuduna ez izan arren, interes orokorrak hala eskaturik, Erkidegoaren eskumeneko arlo bat arautu ahal izango du. Harmonizazio Legeak Autonomia Erkidegoaren legegintza mugatuko du.

Harmonizazio Legearen bitartez esku hartzeko, interes orokorrak horretarako legitimazioa eman behar du. Kongresuko eta Senatuko gehiengo osoari dagokio erabakitzea interes orokorrak Harmonizazio Legeen bitartez esku hartzea eskatzen duen ala ez. Ganbera bakoitzean gehiengo osoa behar da. Aukera horretaz baliatuz gero, Estatuak Autonomia Erkidegoetako legeak nahiz xedapenak harmonizatu ahal izango ditu. Harmonizazio Legeen helburua Autonomia Erkidegoen araubidea bateratzea da. Halere, ulertu ohi da Harmonizazio Legeak printzipio nagusiak ezarri baizik ez duela egin behar, inola ere Erkidegoen eskumena erabat zokoratu gabe.

## 1.6. LEGE AUTONOMIKOAK

Autonomia Erkidegoak ahalmen legegilearen jabe dira. Parlamentuak dituzte, eta horiek onartzen dituztenak lege dira. Legeak onartzeko ahalmena deszentralizazio politikoaren ondorioa da (EK 2. art.). Autonomia Erkidegoetako legeak arautzen dituzte autonomia-estatutuek erkidegoei eratxikitako gaiak.

Erkidegoetako legeak Konstituzioaren eta beren autonomia-estatutuen mende daude hierarkian. Horrek esan nahi du ez daudela Estatuko legeen mende. Estatuko legeen eta Erkidegoko legeen arteko harremanak eskumen printzipioaren arabera gidatzen dira. Hori horrela izanik:

- Arlo oso bat, eksklusiboki, Autonomia Erkidegoaren eskumenekoa bada, Erkidegoak lege bidez arautu ahal izango du. Erkidegoetako legeak Konstituzioa eta estatutua izango dute muga bakarra.

- Arloaren gaineko eskumena Estatuaren eta Erkidegoaren artean partekatzen badute, Estatuak arloari buruzko oinarriak arautuko ditu eta Autonomia Erkidegoak garapenezko legeak onartuko ditu. Erkidegoaren ahalmen legegilea baldintzatua izango da, oinarri horiek barneratu beharko dituelako. Kasu horretan, garapeneko legegintzaz hitz egiten da. Garapeneko legegintza ahalmenari buruz bi ñabardura egin behar dira. Alde batetik, Estatuaren esku-hartzeak ez du arlo osoaren araubidea agortzerik; nahikoa toki utzi beharko zaio Erkidegoari bere garapeneko legegintza onar dezan, Erkidegoa eskuduna baita; hots "oinarriak" arautzeko ahalmena ahalmen mugatua da. Beste alde batetik, garapeneko legeak onartzea Autonomia Erkidegoari dagokion eskumena dela azpimarratu behar da. Garapeneko legegintza ez da Estatuko oinarrietan oinarritzen. Azken horiek ez dute Erkidegoa baimentzen araubidea sortzeko. Garapeneko legedia onartzea Erkidegoaren eskumen propioa da; ez da, ordea, legegintza-laguntzaren adibidea.

Lege autonomikoak onartzeko gehiengo arrunta erabiltzen da. Edozelan ere, autonomia-estatutu batzuek gehiengo kualifikatuak eskatzen dituzte zenbait gaiei buruzko legeak onartzeko, salbuespen modura bada ere.

Lege autonomikoak Autonomia Erkidegoko presidentek berronesten ditu (erregearen izenean). Eta Autonomia Erkidegoko Aldizkari Ofizialean argitaratzen da, baita Estatuko Aldizkari Ofizialean ere. Legea indarrean sartzeko Erkidegoko Aldizkari Ofizialaren argitalpena erabili behar da, eta ez BOErena.

## 2. LEGE-INDARRA DUTEN ARAUAK

### 2.1. LEGE-DEKRETUAK

EK-ko 86.1 artikulua arabera, lege bat arautzeko aparteko eta presazko beharrezan kasuan, Gobernuak behin-behineko legeak onartu ahal izango ditu lege-

dekretu forma erabiliz. Gobernua jatorria duten aldetik *dekretuak* dira, eta euren balioari dagokionez *legeak*. Horregatik deritze lege-dekretuak.

Lege-dekretuek legearen balio juridikoa dute. Beraz, aurrez emandako legeak indargabetu daitezke lege-dekretuen bitartez.

Lege-dekretuak onartzeko ahalmena Gobernuaren berezko boterea da. 86. artikulua aintzatesten duen ahalmena, alegia. Gobernuak ez du behar Gorteen alde aurreko baimenik lege-dekretuak onartzeko. Baina, ikusiko dugunez, Gorteen geroko kontrola gauzatuko dute, berrespen-izapide baten bitartez.

*Lege-dekretuak onartu ahal izateko baldintzak*, “Legea onartzeko beharrizan berezia edo premiatsua” izatea eskatzen du Konstituzioak. Lege bidez eta premiaz arautu beharreko arloak arautzen dira lege-dekretuz. Arloren bat azkartasunez arautu behar denean, eta Parlamentuaren izapide luze eta geldoen zain ezin daitekeenean egon, Gobernuak lege-dekretua balia dezake.

Beharrizan premiatsua noiz dagoen interpretatzeko, tarte zabala eskaintzen zaio Gobernuari. Printzipioz, Parlamentua gai bada egoera horren aurrean bere legegintza-prozeduraren bitartez erantzun egokia emateko, beharrizan premiaturik ez legokeela ulertu beharko litzateke.

Edozelan ere, Gobernuari dagokio lege-dekretua onartzeko premia dagoela zehaztea eta, esan bezala, nahikoa tarte zabala du premiatasuna balioesteko. Behin onartutakoan, Parlamentuak gauzatu behar duen berrespen-izapidean Gobernuaren irizpidea egokia izan ote den aztertu ahal izango da Parlamentuan bertan. Bestalde, lege-dekretuaren kontrako errekurtsioa jartzen bada, Konstituzio Auzitegiak aztertu ahal izango du benetako “premiarik” izan ote den. Auzitegiak kontrola dezake Gobernuak ahalmenaren erabilera arbitrario edo neurrigaberik egin ote duen, baina ez du aztertzerik Gobernuak erabilitako irizpide politikoak zuzenak izan ote diren. Beraz, Konstituzio Auzitegiaren bitartezko kontrola kontrol mugatua da.

*Lege-dekretuaren muga materialak*. Zenbait arlo ezin dira lege-dekretu bitartez arautu; honako hauek, hain zuzen ere:

- Estatuko oinarrizko erakundearen antolakuntza
- Konstituzioaren 1. Tituluan zerrendatu diren hiritarren eskubideak, betebeharrak eta askatasunak
- Autonomia Erkidegoen araubide juridikoa
- Hauteskunde-araubide orokorra

*Lege-dekretuen behin-behinekotasuna*. Kongresuak, lege-dekretua indarrean sartu eta handik 30 eguneko gehieneko epearen barruan bildu eta, honakoa erabaki dezake:

a) Lege-dekretua baliozkotu. Baliozkotuz gero, lege-dekretuak behin-behinekotasuna galdu eta behin betiko bihurtuko da.

b) Lege-dekretua indargabetu. Kongresuak lege-dekretua indargabetu dezake. Kontuan izan behar da “indargabetzea” hitz egiten dela; horrek esan nahi du Gobernuak lege-dekretua argitaratu zuenetik indarrean izan dela eta, gero, indargabetzearen ondorioz, Kongresuak ordenamendu juridikotik ateratzen duela. Kongresuak eragiten duen indargabetzea ez du atzeraeraginik sortzerik. Beraz, lege-dekretua indargabetu aurretik sortutako eragin juridikoak gorde behar dira.

c) Lege-proiektu gisa izapidetu. Hori gertatzen da Kongresua ados dagoenean lege-dekretuaren funtsarekin, baina zenbait hobekuntza gehitu nahi dizkionean. Halako kasuetan, Kongresuak lege-dekretua behin-behingo baliozkotuko du baina, aldi berean, izapidetze parlamentarioari ekingo dio, emendakinak sar diezazkion. Hala izanik, bi prozesu gertatuko dira pare-parean: batetik, lege-dekretua indarrean izango da eta, aldi berean, Parlamentuan testu bera oinarri duen izapidetze parlamentarioari ekingo zaio. Kongresuak lege-dekretua Gobernuaren lege-proiektua bailitzan izapidetuko du, eta lege gisa onartuko da legegintza-prozesua bukatu ondoren (egoki irizitako aldaketak sartuz). Ordura arte indarrean izan den lege-dekretua indargabeturik geratuko da.

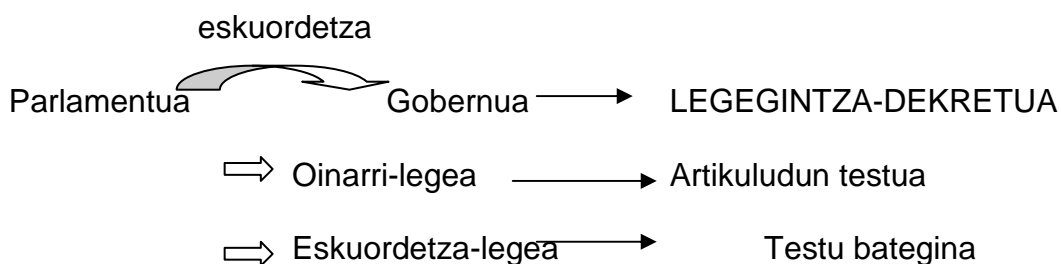
d) Kongresuak 30 eguneko epean ezer adierazten ez badu, lege-dekretua “iraungi” egingo da.

Autonomia Erkidegoetako Gobernuak ere onar ditzakete lege-dekretuak. Autonomia Erkidegoetako lehen estatutuek aukera hori izan ez bazuten ere, lege-dekretuak onartzeari ekin zioten, kontrol-prozedura gisa Konstituzioko 86. artikuluko araubidea baliatuz. Autonomia-estatuturik berrienenek, aldiz, lege-dekretuak onartzea barneratu dute.

## 2.2. LEGEGINTZA-DEKRETUAK

Legegintza-dekretuak dira Gobernuak onartu dituen eta lege-indarra duten xedapenak. Lege-dekretuekin alderatuz, legegintza-dekretuak ez dira egoera premiatsuetan onartzen, eta “legegintza eskuordetuaren” adibide dira.

Konstituzioko 82.1 artikulua onduz, Gorte Nagusiek Gobernuari eskuorde diezaizkete lege-indarra duten arauak onartzeko ahalmena. Kasu horretan “eskuordetzea” gertatzen da; legegintzari ekiteko eskuordetzea, alegia. Parlamentua da eskuordetze-emailea, eta Gobernuak eskuordetze-hartzailea. Parlamentuak ahalmena eman behar dio Gobernuari, eta hori legeen bitartez gauzatzen da. Parlamentuak bi lege mota erabil ditzake eskuordetze hori gauzatzeko: oinarri-legea edo eskuordetze-legea. Bata edo bestea erabili, Gobernuak onartuko duen Legegintza Dekretuak izen desberdina izango du. Eskuordetze oinarri-legea erabiliz eskaintzen bada, Legegintza Dekretuak “artikuludun testu” izena hartuko da. Aldiz, eskuordetze eskuordetze-legearen bitartez gauzatzen bada, Legegintza Dekretuak “testu bategina” izena hartuko du. Hona hemen esandakoa, eskema modura:



Legegintza Dekretuen muga materialak: zenbait arlo ezin daitezke Legegintza Dekretuen bitartez arautu; arlo horiek lege organikoari erreserbatutako arloak dira.

### A. Artikuludun testuak

Helburua araubidea zabaltzea da, hots, arau berriak indarrean jartzea.

Eskuordetzea oinarri-legeen bitartez gauzatzen da. Oinarri-legeek berezitasun bat dute: artikuluka antolatu beharrean, oinarrika antolatzen dira. Oinarri horietan Parlamentuak Gobernuari adieraziko dizkio jarraitu behar dituen irizpideak artikuludun testua lantzeko.

Oinarri-legeei muga berezi batzuk ezarri zaizkie (83. art.):

- Oinarri-legeak bere edukia aldatzeko baimenik ezin du eman. Hots, eskuordetzak ezin du barne hartu oinarri-legea bera aldatzeko ahalmena
- Oinarri-legeak ez du atzeraeraginezko izaera duten arauak emateko ahalmenik ematerik.

Azken ohar modura, ez dira nahastu behar oinarrizko legeak (*leyes básicas*) eta oinarri-legeak (*leyes de bases*). Oinarrizko legeak Estatuaren eta Autonomia Erkidegoen arteko eskumen-banaketa gauzatzeko erabiltzen dira, estatutuak arlo baten gaineko "oinarriak" arautzeko eskumena duenean. Oinarri-legeak, aldiz, Parlamentuak eragiten duen legegintza-eskuordetzea jasotzeko erabiltzen dira.

### B. Testu bategina

Sakabanaturik dagoen arau multzoa bateratzea da helburua; hots, arau bakar batera ekartzea indarrean dauden lege desberdinetako artikulua. Kasu horretan helburua ez da araubidea zabaltzea, araubidea hobeto antolatzea baizik. Gobernuak ez du agindu berririk asmatuko, dagoena bilduko du, lege-testuak bateratuko ditu. Horregatik esaten zaio "testu bategina".

Eskuordetza ematen duen legea lege arrunta da. Lege horren objektua zein den kontuan hartuz, Eskuordetza-legea deritzo.

Eskuordetzari buruzko- Legeak bi agindu eman diezazkioke Gobernuari. Batetik, hainbat legetan sakabanaturik dauden agindu guztiak bata bestearen atzean jartzea, inolako aldaketarik sartu gabe. Bestetik, legeetako artikulua batzearekin batera, idazkerak aldatzeko (bat-egiteko) ahalmena; hau da, aldaketa sintaktikoak sartzeko ahalmena; horri harmonizatzeko ahalmena esaten zaio.

Testu bateginekin bi arazo sor daitezke. Batetik, testu bateginak bat-egin behar dituen artikulua guztiak jasotzen ez baditu, bere xedapen indargabetzailea deuseza izango da; izan ere, xedapen indargabetzaileak aurreko lege guztiak indargabetzen dituzenez, indarrean egon beharko liritekeen artikulua batzuk ere indargabetuko litzuzke. Kasu horretan, xedapen indargabetzailea ez litzateke bat etorriko emandako eskuordetzearekin. Bestetik, testu bateginak, bat-egin behar dituen artikuluek gain, gauza berriak jasotzen baditu, testu bategina deuseza bihurtuko litzateke, eskuordetzea gainditzeagatik.

### *Oinarri-legeen zein Eskuordetzari buruzko- Legeen ezaugarriak:*

- Eskuordetza Gobernuaren alde bakarrik egin daiteke. Gobernuak ez du azpieskuordetzarik egiterik.

- Helburu zehatza izan behar dute. Eskuordetza zehaztasunez egin behar da. Zehatz mugatu behar dira bai eskuordetzaren helburua eta norainokoa, bai eskuordetza gauzaterakoan jarraitu behar diren printzipioak eta irizpideak ere.

- Epea jaso behar dute. Ezarritako epea gainditu ondoren, legegintzak eskuordetza iraungi egiten du.

- Eskuordetza indarrean dagoen bitartean, Parlamentuak ez du izango arlo berdinari buruzko lege-proposamenik eztabaidatzerik ezta onartzerik ere. Parlamentuak egin dezakeen bakarra da Eskuordetza-legea (edo oinarri-legea) indargabetzeari dagokion legea onartu.

*Legegintza-dekretuen gaineko kontrola*

Lau kontrol mota bereiz ditzakegu:

a. Eskuordetzari buruzko Legeak (edo oinarri-legeak) Gobernuak lantzen duen testua kontrolatzeko bideak aurreikus ditzake. Adibidez, Parlamentuaren berrestea eska daiteke, legegintza-dekretua indarrean jar dadin (ikus 82.6 art.).

b. Auzitegien bidezko kontrola. Legegintza-dekretuek lege-indarra duten neurrian, auzitegien bidezko kontrolak kontrol mugatua izan behar du. Gogoratu behar da auzitegiek ez dutela legeen baliozkotasuna epaitzeko eskumenik. Epailleek legeak interpretatu eta bete egin behar dituzte. Hori horrela izanik, auzitegiek epaitu ahal izango duten bakarra honakoa da: Legegintza Dekretuak Eskuordetza-legea hausten ote duen edo lege horren araberakoa den. Hots, Legegintza Dekretua eskuordetza baten ondorioz onartzen denez, auzitegiek epaitu ahal izango dute Gobernuak eskuordetzaren arabera jardun duen edo ez.

c. Estatuko Kontseiluaren irizpena. Estatuko Kontseilua da Estatuko Administrazioaren organo aholkulari gorena eta, lege-aginduz, zenbaitetan nahitaezko txostenak edo irizpenak landu behar ditu. Estatuko Kontseiluari ezarritako eskumeneren artean, Gobernuak lantzen dituen Legegintza Dekretuen gaineko irizpena ematea badago. Irizpen hori nahitaezkoa da, baina ez da loteslea (behartze-indarririk gabekoa da, beraz). Irizpenak agertu beharko du Legegintza Dekretua legegintza-eskuordetzarekin bat datorren ala ez.

d. Konstituzio Auzitegia. Legegintza Dekretuak lege-indarra duen neurrian, Konstituzio Auzitegiak kontrola dezake haren edukia (ikus KALO).



## Laugarren gaia. ADMINISTRAZIO-ERREGELAMENDUA

### 1. KONTZEPTUA

Erregelamenduak Gobernuak eta Administrazio Publikoak onartzen dituzten arauak dira. Erregelamenduek legea baino beheragoko maila dute. Beraz, hierarkikoki Konstituzioaren eta legeen azpian kokatzen dira. Erregelamenduak ez du legerik indargabetzerik. Oстера, lege-maila duten arauak edozein erregelamendu utz dezakete indarrik gabe.

Erregelamendu-ahalari ez zaio arlorik erreserbatu. Legeak edozein arlo arau dezake, aurrez erregelamenduak arautu badu ere. Legearen nagusitasun hori sendotzeko eta erregelamenduzko ahalmena mugatzeko, bi teknika hauek erabiltzen dira:

- Lege-erreserba materiala. Aurreko ikasgaiari aztertu bada ere, laburrean, honako hau dakar lege-erreserbaren printzipioak: Konstituzioak zein estatutuak adierazten dutenean arlo jakinak lege-maila duten arauen bitartez arautu behar direla, erregelamenduak ez du izango arlo horiek arautzerik. Legeak arlo horiek arautzen ez baditu, erregelamenduak ere ezin izango ditu arautu, eta arautuko balitu deusez izango lirarteke, Konstituzioak zein estatutuak ezarritako erreserba-hausteagatik.

- Lege-erreserba formala (“maila izoztea”). Legeak arloren bat arautzen duenean, lege-erreserbarik gabekoa izanik, erregelamenduari bidea itxi egingo zaio, hierarkia printzipioaren eraginez. Lege bidez araututakoa erregelamenduz ezin daitekeenez alda, lege-araubide oro lege bidez baino ezingo da aldatu. Kasu horietan maila “izozteaz” hitz egiten da, lege-maila izozteaz edo lege-erreserba formalaz. Izatez, lege-erreserba materialaren antzera jardun beharko da, araubidea berri nahi izanez gero ondorengo lege bat onartu beharko baita, erregelamenduak legea aldatzerik ez duenez.

Aurreko ikasgaiari azaldu den bezala, legea bere formari begira definitzen da. Hori horrela izanik, lege formalak eta lege materialak bereiz daitezke. Bi lege-tipologia horiek lege izaera izango dute, edozein dela ere beren edukia. Aldiz, erregelamendua ez da formari begira definitzen, edukia begira baizik. Erregelamendua arau juridikoa izan behar da. Administrazioak onartzen dituen erabaki zehatzak ez dira erregelamendutzat joko; horiek “administrazio-egintzak” dira.

Erregelamenduak arau juridikoak diren neurrian, ezinbestean, honako ezaugarri hauek izango dituzte:

- Egoera orokorrak eta abstraktuak arautu behar dituzte. Edozelan ere, badira talde zehatzei zuzendutako erregelamenduak (merkatariari edo ehiztariari, adibidez).

- Indarrean sartzeko direnetik, aurrerako eraginak sortzen dituzte, behin aplikatzean ez baitira agortzen. Egoera abstraktuak arautzen dituztenez, irauteko joera dute. Behin eta berriz aplikatzeko moduko aginduak jasotzen dituzte.

- Eragina sortzen dute, indar handiagoko edo indar bereko ondorengo arauen bitartez aldatu bitartean.

- Indarrean sar daitezkeen, dagokien Aldizkari Ofizialean argitaratu behar dira.

Administrazio-egintzek, ostera, honako ezaugarri hauek dituzte:

- Erabaki zehatzak dira (diru-laguntzak, obra-baimenak, isunak, eta abar)
- Administrazio-egintza arau baten aplikazioa da, prozedura bat erabakitzen duen administrazio-ebazpena, alegia.
- Administrazio-egintzak jakinarazi egiten dira eta salbuespen modura soilik argitaratzen.
- Administrazio-egintzaren jasotzaileak haren edukia betetzen duenean (isuna ordaintzen duenean, adibidez), egintzaren eraginak desagerrarazi egingo dira.

Erregelamendu-forma ugari daude: dekretuak, aginduak, ordenantzak, eta abar. Baina, erregelamendu-forma erabiltzeak ez du esan nahi benetako erregelamendua denik. Adibidez, Eusko Jaurlearitzaren erabakiak dekretu forma erabiliz onartzen dira, baina dekretu guztiak ez dira erregelamenduak. Dekretu horien edukia aztertu beharko dugu erregelamendua (hots, arau juridikoa) ote den jakiteko. Dekretuak izendapen edo isun bat jaso badu ez da erregelamendua izango, administrazio-egintza bat baizik. Esan bezala, erregelamendua ez da formari begira definitzen, edukiak agertzen dituen ezaugarriei begira baizik. Erregelamendu guztiak arau juridikoak dira.

Administrazio-egintzen eta erregelamenduen arteko desberdintasunaz jabetzeak eragin praktikoa garrantzitsuak ditu. Izan ere, erregelamenduak eta administrazio-egintzak errekurritzeko hainbat baliabide daude, eta epe, jurisdikzio eta arau desberdinak aplikatzen zaizkie beren akatsak juridikoki kalifikatzeko (horretaz 7. ikasgaiari hitz egingo da).

Erregelamenduen eta administrazio-egintzen arteko desberdintasunak, bestalde, baliagarriak dira erregelamenduei aplikatzen zaien oinarriko printzipio bat ulertzeko ere: *erregelamenduen banakako indargabezintasuna*. Erregelamenduen banakako indargabezintasun hori honako honetan datza: erregelamendu bat onartu duen agintariak erregelamendu baten bitartez aurrekoa indargabetu zein zatiren bat alda dezake; baina berak edota goragoko hierarkia duen beste agintari batek ezin du erregelamendua indargabetu kasu zehatz baterako. Hau da, ezin dute salbuespen partikularrik ezarri. Hori debekatzen duen printzipioa da "erregelamenduen banakako indargabezintasuna". Administrazio Prozeduraren Legeko 52.2 artikulua printzipio hori jaso du, honakoa xedatuz:

"52.2. Administrazio-ebazpen partikularrek ezin dute hautsi xedapen orokorretan ezarritakoa, haiek maila berekoak edo goragokoak izan arren".

Hots, erregelamendua ezin daiteke aldatu administrazio-egintza baten bitartez. Jar dezagun adibide bat. Pentsa dezagun Agindu baten bitartez prozedura-araua ezarri dela. Kasu horretan, Dekretu bitartez arauari egokitzen ez zaion administrazio-ebazpena onartzen bada, Dekretua ez zaio Aginduari gailenduko, nahiz eta hierarkiaz goragokoa izan. Hierarkia printzipioaren arabera, Dekretuek Aginduek baino goragoko maila badute ere, adibidetzat hartu dugun Dekretuak ez du Agindua indargabetzerik, Dekretua ez baita erregelamendua kasu horretan, administrazio-egintza baizik.

Printzipio horren oinarria legezkotasun printzipioa bera da. Erregelamendu-ahala arauak sortzeko gauzatzen da, agindu orokorrak eta abstraktuak onartzeko, hain zuzen ere. Araua indarrean izanik, Administrazioak arauari jarraitu beharko dio, eta ezingo du kasu jakin bati begira hura ez aplikatu edo salbuespenik ezarri.

Erregelamenduaren izaeraz jarduterakoan, kontuan izan behar da kasu bereziak ager dakizkigukeela. Adibidez, “zirkularrek” edo jarraibideek beren edukiori begiratuta erregelamenduen berezko ezaugarriak agertzen badituzte ere, ez dira benetako erregelamenduak. Zirkularren bitartez, goragoko organoek euren mendeko organoen jarduerak zuzentzen dituzte. Administrazio-antolakuntzako harremanen esparruan onartzen dira. Zirkularrak ez dira aldizkari ofizialean argitaratzen. Zirkularrak betebeharrekoak dira, hierarkia printzipioaren ondorioz. Hierarkiak zuzendaritza-ahalmena dakar, eta zuzendaritza-ahalmena zirkularren bitartez gauzatzen da. Goragoko organoek beherago daudenei jarraibideak luzatzen dizkiete, zirkularren bitartez. Badira, ordea, benetako arau juridikoen izaera duten zirkularrak ere (Espainiako Bankuarenak eta Balioen Merkatuaren Batzorde Nazionalarenak —CNMV—).

## 2. ERREGELAMENDU MOTAK

Erregelamenduak sailkatzeko hainbat irizpide erabil badaitezke ere, guri gehien interesatzen zaiguna legearekin duten harremana irizpidetzat hartzen duena da. Irizpide hori oinarri hartuz, honako tipologia hau agertzen da.

### 2.1. ERREGELAMENDU EXEKUTIBOAK EDO BETEARAZLEAK

Lege bidez araututako arloetan, erregelamendurik izatekotan erregelamendu exekutiboak izango dira. Erregelamendu exekutiboek legeetako aginduak garatu eta osatzen dituzte; horregatik deritze exekutibo edo betearazle.

Maiz, legeek erregelamendu exekutiboen beharra aurreikusten dute. Kasu horietan, erregelamendua legearen aurreikuspena osatzera etorriko da. Baina legeak baliodun bihurtzeko zehatzik egiten ez duenean ere, erregelamendu exekutiboak onartu ahal izango dira.

Erregelamendu exekutiboak onartzeko prozedurak berezitasun bat du: Estatu Kontseiluari edo Erkidegoko organo aholkulariari nahitaezko irizpena eskatu behar zaio. Irizpen horren helburua da erregelamenduaren eta legearen arteko bateragarritasuna kontrolatzea.

Erregelamendu exekutiboen egitekoak berez mugatua behar du izan, legearen aurka ezin baitaiteke azaldu hierarkia printzipioaren eraginez. Hori hala izanik, erregelamendu exekutiboak zehaztasunak arautzera mugatu behar dira, beti ere legearekin bat etorritik. Legeak osatu, garatu ditzakete, baina ez dute legeak berritzerik. Erregelamendu exekutiboen egiteko mugatua nabarmena da, bereziki, lege-erreserbako arloetan. Lege-erreserbako kasuetan, behin legea onartu ondoren, erregelamenduak lege-araubidea garatu ahal izango du, baina kontu handiz. Kasu horietan erregelamendu exekutiboaren egitekoa benetan mugatua izan behar da, lege-erreserbaren aurka ez egitearren. Legearekiko erabateko atxikimendua izan beharko du.

### 2.2. ERREGELAMENDU INDEPENDENTEAK EDO ASKEAK

Erregelamendu independenteak ez dituzte legeek garatzen. Legea ez dute mugatzat. Adibiderik ohikoenak lege bidez arautu gabeko arloak arautzen dituzten erregelamenduak dira. Logikoa denez, lege-erreserbako arloak ezin daitezke erregelamendu independenteen bitartez arautu. Erreserbako arloetan erregelamendurik izatekotan, erregelamendu exekutiboak izango dira.

Erregelamendu independenteak Konstituzioko 97. artikulua aitortzen duen arautzeko ahalmena oinarri hartuz onartzen dira.

Administrazioaren antolakuntza-arloa da erregelamendu independenteen esparrurik argiena. Antolakuntza-arloko erregelamenduen bitartez Administrazioak bere ahalmen antolatzailea gauzatu du. Administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren Legeak badira ere (LOFAGE, Jaurlaritzaren Legea, Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legea, eta abar), horiek oinarrizko ezarpenak ezartzen dituzte, Administrazioari toki nahikoa utziz bere egitura zehazteko eta eskumenak bere organoen artean askatasunez banatzeko.

Arlo bat lege bidez arautu bada, araubide hori ez dago erregelamenduz berrituz. Hierarkia printzipioaren eragin hori zurrunez jotzen den kasuetan, legegileak arloa "deslegeztatzeari" ekiten dio. Deslegeztatzea lege bidez gauzatu behar da. Deslegeztatzearen bitartez legegileak erregelamendua baimentzen du lege-araubidea aldatzeko. Adibidez, lege batek semafora gorri pasatzeagatik 100 euroko isuna aurrekusi ondoren, xeda dezake diru kopurua erregelamenduz egokitu ahalizango dela. Erregelamendua legegileak ezartzen duenez besteko kopuru bat ezarriko balu, zuzena litzateke. Deslegeztatzea deritzon tarteko erregelamendua lege-araubidea berri dezan, betiere legeak ezarri dituen mugen eta baldintzen mende.

### 2.3. ERREGELAMENDU AUTONOMOAK

Administrazio Publiko batzuei "autonomia" aitortu zaie beren berezko interesak kudeatzeko. Konstituzioak autonomia aitortu die Autonomia Erkidegoei, Toki-administrazioei, lurralde historikoei eta baita unibertsitateari ere (ikus 2., 27.10, 137. eta 140. art., eta 1 X.G.). Konstituzioaren aginduz, horiei autonomia bermatu behar zaie; erakunde horien autonomiak berme konstituzionala du. Aitzitik, legegileak ere autonomia aitortu dezake, bere mugak eta ahalmenak definituz.

Autonomiaren islarik garbientariko arauak emateko gaitasuna da; hots, administrazio autonomoak arau autonomoak emateko gaitasuna izango du. Autonomiari lotzen zaion araugintza-ahalmena autonomiak dituen mugetara mugatu behar da.

Autonomiaren berme konstituzionala duten Administrazio guztiek lege zehatz bat dute aplikagarri, eta bertan definitzen dira Administrazio horien ezaugarriak. Toki-administrazioak arautzen dituen lege nagusia TEOL da; lurralde historikoen eskumenak estatutuan eta LHIn ezarri dira; eta unibertsitateek LOU dute aplikagarri. Lege horiek autonomiadun Administrazioen oinarrizko araubideak ezarri dituzte. Baina lege horiek ez dituzte "exekutibo" bihurtzen autonomiadun Administrazioen erregelamendu guztiak.

Autonomia aitortuta duten Administrazioen erregelamendua ez dira erregelamendu exekutiboak. Lege horiek (eta lege horiek garatzen dituzten beste batzuk) autonomiadun Administrazioentzat muga izango dira. Hots, mugak definitzen dizkiete erregelamendu autonomoei, baina muga nagusi horien barnean autonomoak izango dira Administrazio horien erregelamendua. Autonomiadun erregelamenduek independenteak balira bezala funtzionatzen dute. Erregelamendu autonomoak askatasunez arautuko dituzte Administrazio horien berezko interesak, beti ere legeak urratu gabe.

### 3. ARAUTZEKO AHALMENA

#### 3.1. ESTATUKO ADMINISTRAZIOAN

Konstituzioko 97. artikulua Gobernari aitortu dio arautzeko ahalmena . Gero, legeek zehaztu dute arautzeko ahalmena nola banatzen den Estatuko Administrazioan (ikus 50/1997 Legea, Gobernuari buruzkoa, eta 6/1997 Legea, Estatuko Administrazioaren antolakuntzari eta funtzionamenduari buruzkoa —LOFAGE—). Arautzeko ahalmena modu honetara banatu da Estatuko Administrazioan:

a. Gobernuko presidenteak: *Errege Dekretuak* onartzen ditu; Errege Dekretu horiek antolakuntza-arloaz bakarrik ardura daitezke (Ministerioak, Estatu-idazkaritzak, eta abar sortu, eraldatu, eta abar).

b. Ministro Kontseilua edo Gobernua (bietara ezagutzen da): *Errege Dekretuak* onartze ditu; aldez, Gobernuko Batzorde Eskuordetuek ez dute arautzeko ahalmenik.

c. Ministroek *Ministro Aginduak* onartzen dituzte (bakoitzaren ministerio sailari egokitutako arloei mugatuak)

Hierarkiaz beheragoko agintariek ez dute erregelamendurik onartzerik.

Estatuko Administrazioko erregelamenduak hurrenkera hierarkiko honen arabera antolatzen dira. Lehen mailan Errege Dekretuak daude; presidentearen Errege Dekretuen eta Gobernuaren Errege Dekretuen artean ez dago harreman hierarkikorik. Bigarren mailan Ministro Aginduak daude.

#### 3.2. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN

Euskal Autonomia Erkidegoan 7/1981 Legea, Jaurlaritzari buruzkoa, dugu aplikagarri. Lege horrek honako erregelamendu-forma hauek jaso ditu (60. art.):

a. Jaurlaritzako *Dekretua*. Jaurlaritzaren Dekretuek xedapenak (erregelamenduak) eta akordioak (administrazio-egintzak) jaso ditzakete.

b. Lehendakaritzako *Dekretua*. Lehendakariaren xedapenak dekretu-forma erabiliz onartzen dira.

c. Sailburuen *Agindua*. Aginduek sailburuen erregelamenduak edo administrazio-egintzak jaso ditzakete.

Gainerako organoei ez zaie arautzeko ahalmenik aitortu.

Hierarkiari dagokionez, lehenik Dekretuak kokatzen dira eta, ondoren, Aginduak. Jaurlaritzako eta Lehendakaritzako Dekretuen artean ez dago alderik hierarkian.

#### 3.3. UDALERRIETAN

a. Osoko Bilkurak:

- *Ordenantzak*. Ordenantzek auzotarren eskubideak eta betebeharrak ezartzen dituzte.
- *Barne-erregelamenduak*. Administrazioaren barne-antolakuntza ezartzen dute. Erregelamendu organikoak dira eta, horien bitartez, Toki-

administrazioak bere antolakuntza ezarri eta eskumenak banatzen ditu organoen artean.

- *Plangintzak*. Plangintzarik ohikoenak hirigintza-plangintzak eta obren eta zerbitzuen plangintzak ditugu.

b. Alkateak:

- *Bandoak*. Alkateak onartzen ditu bere eskumenerako gaitan. Bandoen izaera juridikoa ez da argia. Berez, administrazio-egintzak jasotzen dituzte, baina salbuespen-egoeretan alkateari erregelamenduak onartzeko eskumena aitortzen zaio, bando-forman.

### 3.4. LURRALDE HISTORIKOETAN

Bikoitza da lurralde historikoen izaera. Alde batetik, izaera administratiboa dute (Toki-administrazioek bezala) eta, bestetik, izaera politikoa dute, eskubide historikoen jabe baitira. Aitzitik, Gernikako Estatutuaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoaren oinarritzko botere politikoa lurralde historikoetan datza. Lurralde historikoen antolakuntzan bi erakunde nagusi daude:

- *Batzar Nagusiak*. Lurralde historiko bakoitzeko hiritarren ordezkariak bideratzen duen erakundea da. Araugintzarako boterea du, diputatu nagusia izendatzen du, Foru Aldundiaren gaineko kontrola bideratzen du eta aurrekontuak onartzen ditu.

- *Foru Aldundia*. Diputatu nagusiak eta foru-diputatuak osatzen dute. Ahalmen exekutiboak bideratzen ditu, Administrazioa zuzentzen du eta arautzeko ahalmenaren jabe da.

Arauk:

a. *Batzar Nagusietako Foru Arauak*. Foru Arauak izaera orokorreko xedapenak dira. Hierarkian, lurralde historikoko arau gorenak dira. Beren izaera juridikoa zalantzarik da, izan ere LHLko (27/1983 Legea, azaroaren 5eko) 6.2 artikuluko Parlamentuari erreserbatzen dio lege-indarra duten arauak onartzea. Edozelan, lurralde historikoen eskumenerako arloak arautzen dituzten Foru Arauak ez daude Parlamentuko legeen mende. Legebiltzarrek ezin ditu arlo horiek arautu, beraz, Foru Arauak araubide-piramidearen barnean kokatu beharko bagenitu, Konstituzioaren, Estatutuaren eta LHLren mende daudela ulertu beharko genuke. Ez, beraz, Legebiltzarreko legeen mende.

Orain artekoan, Foru Arauak errekurritzeko Auzitegien bidea baliatu da, eta ez legeei dagokien Konstituzio Auzitegiaren bidea. Azkenaldian, Foru Arauen izaera argitzeko eta, bereziki, Auzitegien kontrolatik urrutiratzeko ahalegina egiten ari da, lege-maila aitortze aldera.

b. *Foru Aldundiko Foru Dekretu Arauemaileak*. Batzar Nagusien eta Foru Aldundiaren arteko araugintza eskuordetua gauzatuz onartzen dira. Foru Aldundiak onartzen ditu, baina Batzar Nagusiek aurrez luzatutako eskuordetzeaz baliatuz. Foru Dekretu Arauemaileen hierarkia-maila Foru Arauaren hierarkia-maila bera da. Dekretu Legegileek bezala funtzionatzen dute.

Batzar Nagusiek bi arau mota erabil ditzakete araugintza-eskuordetza Diputazioari luzatzeko. Eskuordetza Oinarrien Foru Araua erabiliz gauzatzen bada, Foru Dekretu Arauemaileari "artikuludun testua" izena emango zaio. Aldiz, eskuordetza

Eskuordetzako Foru Araua erabiliz gauzatzen bada, Foru Dekretu Arauemaileak “testu bategina” izena hartuko du.

c. Foru Aldundiaren *Premia Fiskaleko Foru Dekretua*. Foru Dekretu mota hau finantza-arloan erabiltzen da. Finantzaz eta zergez arduratzeko erakunde eskuduna Batzar Nagusiak dira. Nahiz eta hori urgentziatzeko kasuetarako izan horrela, Foru Aldundiari bide eman zaio arloa arautzeko arau berezi horien bitartez. Premia Fiskaleko Foru Dekretuek Foru Arauen maila hierarkikoa dute, baina behin-behinekoak dira. Estatuko Ogasunak zerga-aldaketak gauzatzen dituenean (edo dena delako arrazoiengatik Foru Araua onartu ezin denean), egoera berrira egokitzeko premia izanik eta Batzar Nagusien izapide geldoen zain ezin daitekeenean egon, Foru Aldundiak bidezko du Premia Fiskaleko Foru Dekretua onartzea. Onartua izan ondoren, Batzar Nagusiek berretsi edo indargabetu beharko dute. Lege Dekretuen antz handia dute, baina zerga-arloari egokituak dira.

d. Foru Aldundiaren *Foru Dekretua*. Foru Aldundiak lurralde historiko bakoitzeko gobernua bideratzen eta Administrazioa zuzentzen ditu. Arautzeko ahalmenaren jabe izanik, Foru Dekretuak onartzen ditu.

e. Diputatu nagusiaren *Foru Dekretua*. Lurralde historiko bakoitzaren eskumenekoa da bere barne-antolakuntza arautzea eta, horri begira, Gipuzkoako, Bizkaiko eta Arabako Batzar Nagusiek Foru Arauak onartu dituzte. Lurralde historikoetako barne-antolakuntzez arduratzen diren Foru Arauek arautzeko ahalmena aitortu die diputatu nagusiei.

f. Foru Diputatuen *Foru Aginduak*. Aldundia diputatu nagusiak eta foru-diputatuek osatzen dute. Lehenari zuzendaritza-ahalmen orokorrak aitortu zaizkio, eta bigarrenei sailletako zuzendaritza-ardura. Diputazioko Administrazioa sailetan banatu da, eta sail bakoitzaren buru foru-diputatua izango da. Foru-diputatuak Foru Agindu bidez onartuko ditu bere saileko arloari lotutako xedapenak eta erabakiak.

Hierarkia honakoa da: lehenbizi Foru Arauak (eta Foru Arauen indarra duten xedapenak), ondoren Foru Dekretuak eta, azkenik, Foru Aginduak.

#### 4. ERREGELAMENDUAK ONARTZEKO PROZEDURA

Erregelamenduak sortzeko prozedura antolatu egin behar da: lehenik, hala eskatzen duelako gizabanakoen eta gizabanakoak kide diren gizataldeen eskubideen begiruneak; orobat, hala eskatzen duelako botere publikoen egintza guztiak Legearen eta Zuzenbidearen mende egon behar dutela dioen zuzenbidearen printzipioak; eta baita eraginkortasun-arrazoiengatik ere.

##### 4.1. ESTATUKO ADMINISTRAZIOAN

Estatuko Administrazioko Erregelamenduak onartzeko prozedura honako lege honetan jaso da: 50/1997 Legea, azaroaren 27koa, Gobernuari buruzkoa (24. art.). Hona hemen urratsik nagusienak:

1- Proiektua lantzea. Ministerio sailletako organo zuzendariei dagokie proiektua lantzea, beren eskumen esparruaren barnean. Proiektuari bi gauza erantsi behar zaizkio: erregelamenduaren beharizanari eta egokitasunari buruzko txostena eta memoria ekonomikoa (eragingo dituen gastuak aurreikusten eta gastu horiek aurrera eramateko kreditu nahikorik ba ote dagoen egiaztatzen dituztenak).

2- Txostenak. Erregelamendu-proiektuaren objektua zein den kontuan hartuz, espedienteari nahitaezko eta borondatezko zenbait txosten erantsi behar zaizkio.

- Nahitaezkoak izan gabe, erregelamenduaren egokitasuna eta legezotasuna ziurtatzeko nahi beste txosten landu daitezke.
- Ezinbestean, Ministerioaren Idazkaritza Tekniko Nagusiak landu behar du proiektuaren gaineko txostena.
- Ezinbesteko txostena da Administrazio Publikoetako Ministerioaren txostena ere, erregelamendu-proiektuak Estatuaren eta Erkidegoaren arteko eskumen-banaketa ukitzen ote duen aztertzeari zuzendua.
- Erregelamendu exekutiboak direnean, Estatuko Kontseiluak (edo Autonomia Erkidegoko erakunde aholkulari gorenak) ezinbestean landu behar du irizpena. Hori nahitaezko txostena da, baina ez loteslea.

3- Entzunaldia. Erregelamendu-proiektuak hiritarron eskubideak eta bidezko interesak uki baditzake, hiritarrei entzunaldia bermatu behar zaie. Entzunaldiaren epea gutxienez 15 egunekoa izan behar da, eta bi modutara gauzatu daiteke:

- Zuzenean entzunaldia zabalduz, nahi duenak alegazioak egin ditzan.
- Entzunaldia legeak aitortutako erakunde eta elkarten bitartez gauzatu. Erakunde eta elkarte horiek dira sindikatuak, enpresari taldeak, eta lanbide-korporazioak (edo ekonomia-korporazioak). Erakunde eta elkarte horiei proiektua jakinarazten zaie, eta epearen barruan helarazten dituzten alegazioak jasotzen dira.

Entzunaldia gauzatzeko bi modu horiez gain, Administrazioak jendaurreko erakustaldia egin dezake. Prentsaren bitartez edo Aldizkari Ofizialaren bitartez adierazten da proiektua non ikus daitekeen. Interesdunek hara joan, aztertu eta alegazioak egin ahalko dituzte. Antolakuntzari buruzko erregelamendu-proiektuak lantzeko prozeduran ez da entzunaldirik bermatu behar.

4- Argitalpena. Estatuko Administrazioiko Erregelamendua indarrean sar dadin, Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu beharko da (BOEn)

#### 4.2. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN

Aplikagarri dugu 8/2003 Legea, abenduaren 22koa, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurarena. Legearen helburua da xedapen orokorrak egiteko prozedura arautzea (legeak, dekretu legegileak, dekretuak eta aginduak). Legeak ezarri dituen printzipioak aplikatu daitezke lurralde historikoetan ere. Hona hemen xedapen orokorrak lantzeko prozeduraren urratsak:

##### 1- Prozedura hasteko agindua:

Xedapen orokorrak egiteko prozedura hasiko da gaiaren gainean eskumena duen saileko sailburuaren aginduz. Xedapen orokor horien gaiaren gainean sailburu bik edo gehiagok eskumen zuzena dutenean, agindua guztiek batera eman beharko dute.

Prozedura hasteko aginduan, arauaren gaia eta helburua aipatu behar dira labur-labur, eta alderdi hauen guztien gaineko irizpena ere izango da:



- arauaren bideragarritasun juridiko eta materiala
- ordenamendu juridikoan izango duen eragina, gai beraren gainean indarrean dauden beste arauetan izango diren aldaketak adieraziz
- arauak aurrekontuetan izango duen eragina
- arauak arautuko duen gaian izango duen eragina

## 2- Aldez aurreko onarpena eta aldez aurreko instrukzio-izapideak:

Xedapen orokorren egitasmoak idatzitakoan, prozedura hasteko agindua eman duen organoak aldez aurreko onarpena eman beharko die, dagozkion negoziazio-, entzunaldi- eta kontsulta-izapideak egin aurretik.

Lan-baldintzen gaineko eta funtzio publikoaren legeriak zehaztutako gai jakin batzuen gaineko arau-egitasmoak langileen ordezkariekin negoziatu beharko dira, edo kontsulta egin beharko zaie haiei.

Betiere, prozeduraren instrukzioa egin duen saileko zerbitzu juridikoak txosten juridiko bat egin beharko du alderdi hauek aztertzeko:

- egitekoa den arauaren funts objektiboa
- haren edukia Legearen eta Zuzenbidearen arabera den.

## 3- Entzunaldia eta jendaurrean jartzea:

Herritarren eskubideei eta bidezko interesei eragiten dieten xedapen orokorrek entzunaldiaren izapidea igaro beharko dute. Era berean, xedapenen izaerak hala eskatzen badu, jendaurrean jarri beharko dira.

Interes publikoak eskatzen duenean baino ezingo da utzi alde batera entzunaldiaren izapidea, eta interes publiko hori egiaztatu egin beharko da kasuan-kasuan.

Interesdunei zuzenean entzunez egin behar da entzunaldia, edo interesdun horiek biltzen edo ordezkatzan dituzten erakunde eta elkarteei entzunez; erakunde eta elkarte horiek legeak onartutakoak izan behar dute, eta haien helburuek lotura zuzena izan behar dute xedapenaren gaiarekin. Dena den, arrazoitu egin beharko da izapide hori betetzeko aukeretan bata edo bestea hartu izana.

Aipatutako erakunde edo elkarte horiek organoen bidez edo txosten edo berriazko kontsulteren bidez parte hartzen badute araua egiteko prozesuan, ez da beharrezkoa izango interesdunei zuzenean entzunaldia ematea.

Entzunaldia eta, hala behar balitz, jendaurrean jartzea, arrazoizko epe baten barruan egin behar da, inolaz ere ez hogeita egun baliodun baino gutxiagoko epean. Hala ere, hamar egun baliodunera murriztu ahal izango da gutxieneko epea, behar bezala arrazoituta zioak direla-eta bidezko bada.

Ez dute izapide hori igaro beharko Jaurlaritzaren organoak, karguak eta agintariak arautzen dituzten xedapenek, ez eta erakundeen xedapen organikoek ere.

## 4- Beste administrazio batzuek parte hartzea edo haiei kontsulta egitea:

Xedapen orokorrak egiteko prozeduran parte hartzeko aukera eman behar zaie egitekoa den arauetarako zuzenki eragiten dien Euskal Autonomia Erkidegoko

Administrazioei. Egitasmoaren testua helarazi beharko zaie, eta alegazioak aurkezteko epe bat irekita ere gauzatu ahal izango da parte-hartzea, edo txostenak emanez.

Kontsulta-organoetan parte hartze hutsak edo gai jakin batean aholku teknikoa emateak ezin du kontsultaren izapidea ordezkatu. Azken horren helburua bakoitzaren eskumenak eta interesak babestea da.

#### 5- Memoriak:

Espedienteari prozedura osoaren memoria labur bat erantsi behar zaio. Eta hor zehaztuko dira hauek guztiak: aurrekariak, egindako izapideak, izapideen emaitzak eta proiektuaren testuan sartutako aldaketak. Behar besteko zehaztasunez arrazoituko da zergatik ez diren onartu txosten horietan egindako oharrak, eta zehatz-mehatz arrazoituko da, orobat, azkenean erabakitako testua zergatik den antolamendu juridikoaren arabera.

Era berean, espedienteak memoria ekonomiko bat edukiko du, eta hor azalduko da egitekoa den arauaren kostuaren zenbatespena: gastuak eta diru-sarrerak zenbatuta agertuko dira eta, orobat, administrazioaren aurrekontuetan izango duen eragina, finantzaketa-iturriak, eta abar.

Nahitaezko txostenak eta kontsulta-organoen irizpenak izapide hori arautzen duten xedapenek ezarritako unean eta eran eskatu behar dira; besteak –beste, Eusko Jaurlaritzako Aholku Batzorde Juridikoaren txostena.

#### 6- Behin betiko onarpena:

Ezarritako prozedura amaitutakoan, xedapen orokorra eskudun organoari aurkeztu behar zaio onar dezan; harekin batera zioen adierazpena ere bai, xedapen hori egiteko zioak eta haren helburua labur-labur adieraziz. Eranskinean agertuko da, hala dagokionean, indarrrik gabe utzitako edo aldatutako xedapenen zerrenda.

Era berean, beste hauek ere erantsiko zaizkio: emandako nahitaezko txostenak, aurreikusitako memoriak, eta xedapenaren beharraz eta egiteko egokitasunaz iritzia emateko beharrezkoak diren aurrekariak.

#### 7- Argitalpena:

EAEko Administrazioaren erregelamenduak EAEko Aldizkari Ofizialean argitaratu behar dira, indarrean sar daitezen.

#### 4.3 TOKI-ADMINISTRAZIOETAN

Toki-administrazioetako erregelamenduak onartzeko prozedura honako lege honetan ezarri da: 7/1985 Legea, apirilaren 2koa (TAOL) (49. art.). Ordenantzak onartzeko honako urrats hauek jarraitu behar dira:

- 1- Hasierako onarpena: Osoko Bilkurak
- 2- Jendaurreko erakustaldia: gutxienez 30 egunean proiektua jendaurrean izan behar da, eta epe horretan erreklamazioak eta iradokizunak jasoko dira.
- 3- Behin betiko onarpena: erreklamazioak ebatzi ondoren, Osoko Bilkurak behin betiko onarpena hitzartuko du.

Gero, Ordenantza argitaratu beharko da probintziako (edo lurralde historikoko) Aldizkari Ofizialean, eta Ordenantzaren berri eman beharko zaie Estatuko eta Autonomia Erkidegoko Administrazioei.

## 5. ZUZENBIDE-KONTRAKO ERREGELAMENDUEN KONTROLA

Erregelamendu batek araubidea urratzen badu, zuzenbide-kontrakoa izango da. Administrazio eta Prozedura Legeak (30/1992 Legeak) honako hau dio 51. artikuluan:

“51.1. Administrazioaren xedapenek ezin dute ez Konstituzioa ez inolako legerik hautsi; ezin dituzte arautu Konstituzioak edo autonomia-estatutuek Gorte Nagusien edo autonomia-erkidegoko legebiltzarren eskumenekotzat jotzen dituzten gaiak ere.

2. Administrazioaren xedapenek ezin dute goragoko mailako araurik hautsi”.

Artikulu horren arabera, araubidea urratzea honako kasu hauetan gerta daiteke: erregelamendua Konstituzioarekin bateragarria ez delako, legearekin bateragarria ez delako, bera baino nagusiagoak diren erregelamenduekin bateragarria ez delako, lege-erreserba hausten duelako, atzeraeragin negatiboak dakarzkialako, prozedura-urratsak bete gabe onartu delako, edo eskumenik gabeko organoren batek onartu duelako.

Kasu horietan guztietan erregelamendu deuseza izango da. Erregelamendu akastunaren aurka egiteko hainbat bide daude. Azter ditzagun.

### 5.1. ADMINISTRAZIO-BIDEA

Kasu honetan erregelamenduaren kontrola Administrazioaren barnean gauzatzen da, eta Administrazioak berak hartuko du deuseztatzeko edo ez deuseztatzeko erabakia. Administrazio-bidean bi baliabide erabil daitezke erregelamendu akastunen aurka egiteko:

#### a) *Administrazioaren kabuz berrikusketa-prozedura.*

Erregelamendua deuseza izanik (arau nagusia hau da), Administrazioak berak berrikusketa-prozedura bat zabaltzeari ekin diezaike. Horretarako ez da eperik ezarri, beraz, Administrazioak berrikusketa-prozedura zabaltzeko ahal izango du, edozein dela ere erregelamendu deuseza onartu zen data. Printzipioz, Administrazioari dagokio prozedura hori zabaltzea, baina legeak interesdunei bide eman die Administrazioari eska diezaioten prozedura zabaltzeko. Interesdunaren ekimenez azaltzen denean, *deuseztasun akzioaz* hitz egiten da.

Prozedura horren gorabeheraz 9. ikasgaiari jardungo dugu. Aurrera dezagun prozedura horretan ezinbesteko izapidea dela Estatuko Kontseiluaren “aldeko” irizpena jasotzea (edo bere ordezkoko organo aholkulari autonomikoaren aldeko txostena). Estatuko Kontseilua alde agertzen ez bada, Administrazioak ez du izango erregelamendua deuseztatzerik.

#### b) *Administrazio-bidean zeharkako helegitea aurkeztea.*

Hiritarrok aurkezten ditugu helegiteak. Administrazio-erabaki baten aurka helegitea jartzen denean, horri helegite *zuzena* esaten zaio. Jakin behar da legediak administrazio-helegiteak jartzeko aukera zabaltzen duela soilik administrazio-egintzak errekurrizteko, eta ez erregelamenduak errekurrizteko. Hau da, administrazio-bidean ez dago erregelamenduen aurka helegite zuzenik aurkezterik. Administrazio eta

Prozedura Legeko 107.3 artikulua indarrez “Administrazioaren xedapen orokorren aurka ezin da errekurtsorik aurkeztu administrazio-bidean”

Administrazio-bidean, helegitea jar daiteke erregelamendua aplikatuz onartutako administrazio-egintza baten aurka. Errekurtsioan norbanakoak alegatuko du administrazio-egintza legez kontrakoa dela, legez kontrako erregelamendu batean oinarritzen delako. Horri “zeharkako helegitea” deritza. Zeharkako helegiteak xedapen orokorra eman zuen organoari aurkez dakizkioke zuzenean (APL 107.3.2). Zeharkako helegitea jarri eta Administrazioak aintzat hartzen badu, administrazio-egintza deuseztatuko du, baina ez du izango erregelamendua indargabetzeko derrigortasunik.

## 5.2. ADMINISTRAZIO-AUZIBIDEA

Administrazio-auzibideak auzitegi eta epaitegietara garamatza. Kontrola auzitegietan gauzatzen da. Horretarako, erregelamendua judizialki aurkaratu behar da. Administrazio-auzibidean erregelamendua zuzen edo zeharka aurkaratu daiteke.

### *a) Administrazio-auzibidean helegite zuzena.*

Erregelamenduak kontrolatzeko teknikarik garrantzitsuena da administrazio-auzibideen jurisdikzioan helegitea jartzea, epailei eskatuz erregelamendua deusezta dezaten. Errekurtsio zuzena jartzeko norbanakoak legitimaturik daude.

Helegitea jarri behar da erregelamendua onartu (argitaratu) zenetik hasi eta gehienez bi hilabeteko epearen barruan. Epaileak helegitea aintzat hartzen badu, erregelamendua deuseztatuko du.

### *b) Administrazio-auzibidean zeharkako helegitea.*

Kasu honetan, helegitearen objektua ez da erregelamendua bera, erregelamendua aplikatuz onartutako administrazio-erabakia baizik.

Administrazio-auzigaietarako legearen arabera (28/1998 Legea), auzitegiak zeharkako errekurtsioa aintzakotzat hartzen badu, epaia irmo bihurtzen denean (auzi-errekurtsio guztiak agortzen direnean, alegia) auzitegi horrek “legezketasun-arazoa” aurkeztu beharko dio erregelamendua kontrolatzeko eskumena duen auzitegiari. Behin hori gertatuz gero, erregelamendua deuseztatzeari ekingo dio auzitegi eskudunak.

## 5.3. KONSTITUZIO AUZITEGIA

### *a) Babes-helegitea*

Erregelamendu batek oinarritzko eskubideren bat urratzen badu, Auzitegi Konstituzionalean babes helegitea aurkeztu ahal izango da. Babes errekurtsioa oinarritzko eskubide edo askatasunen bat kaltetzen denean aurkez daiteke, beraz, erregelamenduaren aplikazio baten aurka jarri beharko da.

### *b) Konstituziokontrakotasun helegitea*

Estatuaren eta Autonomia Erkidegoen arteko eskumen-banaketa hausten duen erregelamenduaren aurka konstituziokontrakotasun helegitea jarri ahal izango da. Kasu honetan, legitimazioa oso mugatua da.

Gobernuak Autonomia Erkidegoko erregelamenduaren aurka konstituziokontrakotasun helegitea aurkezten badu, erregelamenduaren eraginak

“eten” egiten dira automatikoki (ezin izango dira aplikatu), errekurtsua ebatzi bitartean. Konstituzio Auzitegiak bost hilabeteren buruan erabaki behar du eteteari eusten ote dion edo bertan behera uzten duen, errekurtsua ebatzi bitartean.

#### 5.4. ERREGELAMENDUA EZ APLIKATZEA

Botere Judizialaren Lege Organikoak, 6. artikuluan, honakoa xedatzen du: “Epaileek eta auzitegiek ez dituzte erregelamenduak aplikatuko Konstituzioaren, legeen edo hierarkia printzipioaren aurkakoak badira”. Arau horren arabera, auzitegiak kasu zehatz bat epaitzerakoan ez du erregelamendu bat aplikatzerik, baldin eta erregelamendu hori akastuna dela uste badu.

### 6. BESTE ERREGELAMENDU BATZUK

#### 6.1. PARLAMENTUETAKO ERREGELAMENDUAK

Parlamentuek beren antolakuntza eta funtzionamendua erregelamenduen bitartez arautzen dituzte. Antolakuntza-arloaz arduratzen diren arau horiek erregelamendu izenarekin identifikatzen badira ere, izatez legearen hierarkia-maila dute, legegilea baita horiek onartzen dituenak. Ganbera Legegileen erregelamenduak onartzeko, erabateko gehiengo eskatzen da (EAEko Estatutuko 27.1 art.).

#### 6.2. KONSTITUZIO AUZITEGIAREN ERREGELAMENDUA

Konstituzio Auzitegiaren erregelamenduak bere antolakuntza eta jarduteko era arautzen du. Erregelamendu horrek Auzitegi Konstituzionalaren Lege Organikoa garatzen du. Benetako erregelamendua da, baina ezaugarri berezia du: Konstituzio Auzitegiari dagokio erregelamendu hori onartzea, eta ez Gobernuari edo Administrazioari.

#### 6.3. BOTERE JUDIZIALEKO KONTSEILU NAGUSIAREN ERREGELAMENDUA

Aurrekoaren ezaugarri berdinak ditu. Erregelamendu honek Botere Judizialeko Lege Organikoa garatzen du, benetako erregelamendua da, eta berezitasun nagusi hau du: Botere Judizialeko Kontseilu Nagusiak onartzen du.

## Bosgarren gaia. ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZA

### 1. ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZARI BURUZKO TEORIA OROKORRA

#### 1.1. KONTZEPTUA ETA EREDUAK

Administrazio publikoa erakunde konplexu eta zabala da. Administrazio publikoaren elementu definigarriei erreparatuz gero, hiru identifika ditzakegu. Batetik, administrazioa baliabide ugari eta zabalez osatuta dago: baliabide pertsonalez, materialez eta finantzarioz. Bestetik, administrazioak kudeatu behar dituen helburuak ditugu; helburu horiek interes publikoaren kontzeptuari lotuta daude. Bi elementu edo osagai horiek lotzen ditu hirugarrenak (antolakuntzak, alegia). Hots, administrazio-antolakuntza Administrazioaren esku dauden baliabide horien antolaketa da, interes publikoak eraginkortasunez bermatzea xede hartuta.

Administrazio publikoaren antolaketa-eredu klasikoa eredu burokratiko zentralizatua da. Eredu hori Napoleonek ezarri eta WEBER-ek teorizatu zuen. Hona hemen ereduaren ezaugarriak:

- Lanaren banaketa: unitate organiko bakoitzari eskumen zehatzak esleitzen zaizkio.
- Egitura hierarkikoa: unitate organikoen artean loturak eta aginte-lerroak ezartzen dira.
- Jardute-arau berdinak bete behar dituzte unitate organiko guztiek.
- Pertsonalaren profesionaltasuna: kidegoa gaitasun teknikoaren arabera hautatzen da, eta, kide izendatuak izan ondoren, egonkortasuna bermatzen zaie (funtzionarioak).

Administrazio-antolakuntzan eredu zentralizatua nagusi bada ere, deszentralizazioak ere bere txokoa aurkitu du. Antolakuntza eredu deszentralizatuek enpresa-munduan dute jatorria, eta eredu horien oinarrian dagoena zera da: erabakiak hartzeko arduraren banaketa. Hots, antolakuntza handiak unitate independenteen bitartez egituratzen dira, maila berean, eta ez maila hierarkikoan, harremanak dituzten unitate independenteen bitartez, alegia. Unitate horiek guztiek erantzukizuna izango dute beren emaitzen aldera. Administrazio instituzionala (edo erakundezko administrazioa), ikusiko dugun bezala, deszentralizazio funtzionalaren adibidetzat jo ohi da. Izan ere, administrazio instituzionala sortzeari ekiten dion lurralde-administrazioak administrazio bereizia sortzen du, haren eginkizunetatik batzuk erakunde berriak bete ditzan.

#### 1.2. AURREBALDINTZAK

Administrazioaren antolakuntza-eredua ez da erabateko askatasunez asmatu eredu. Hau da, administrazioaren antolaketa ezin daiteke izan enpresa pribatuen bezalakoa, administrazioaren antolaketa-ereduak zenbait faktore integratu behar baititu, eraginkortasunez jarduteaz gain. Enpresa pribatuen antolaketak enpresa-jardunaren eraginkortasuna izan beharko du ardatz (ardatz nagusi esan genezake). Administrazioaren antolaketak, berriz,

eraginkortasunaz gain, beste printzipio eta faktore batzuk izan beharko ditu kontuan.

Pentsa dezagun administrazio publikoak ez dituela interes pribatuak kudeatzen, publikoak baizik. Administrazioak ez du etekina helburutzat. Horrez gain, Administrazioaren jardunak gida-oinarri politikoei (ildo politiko bati edo besteari) jarraitzen dio, administrazioa gobernuaren zerbitzura dagoen tresna baita. Areago, printzipio edo irizpide politiko batzuen bitartez gidatzen da administrazioaren jarduera. Horren erakusgarri baino ez dira honako hauek:

bat: Administrazioa botere politikoari lotutako egitura bat da, botere politikoak administrazioa zuzentzen baitu.

bi: administrazioaren jarduteko modua ez da askea, bere zereginak legezkotasun printzipioari hertsiki loturik bete behar baititu.

hiru: administrazioaren egituraketa moldeak (zentralizatuagoa edo deszentralizatuagoa) erabaki politikoen esku dauden aukerak dira.

lau: administrazio-jarduerak hiritarron parte-hartzea bermatu behar du.

Administrazio publikoaren antolaketa-ereduak Espainiako Konstituzioak ezarritakoa betetzen du. Batetik, Konstituzioak, estatu-eredua eta lurralde-egitura ezarri duen neurrian, administrazioaren (edo administrazioen) antolakuntza baldintzatu du. Bestetik, Konstituzioak 103. artikuluan Administrazioaren antolaketa-irizpideak ezarri ditu:

- eraginkortasuna
- hierarkia
- deszentralizazioa
- deskontzentrazioa
- koordinazioa

Orobat, administrazioaren egituraketa burokratikoa ezartzen du (103.3).

### 1.3. ANTOLAKUNTZA AHALMENA

#### 1.3.1. *Sarrera*

Adierarik zabalena harturik, antolakuntza-ahalmena honela defini dezakegu: Administrazioek beren egiturak zehazteko dituzten bitarteko eta gaitasunen multzoa. Beraz, antolakuntza-ahalmenak barne-egitura zehazteko aukera ematen dio administrazio publikoari. Administrazio publikoak, antolakuntza-ahalmenaren jabe izanik, bere egitura, organigrama, lan-banaketa eta abar zehaztu ahal izango ditu.

Bilakaera historiko handia izan du antolakuntza-ahalmenaren mugen definizioak. Prozesuaren hastapenetan, botere exekutiboari soilik eman zitzaion bere antolaketa arautzeko gaitasuna, legearen (parlamentuaren) parte-hartzerik gabe. Interpretazio-ildo horren oinarria printzipio monarkikoa zen; hots, "erregeak du funtzionario eta agintariak izendatzeko ahalmena". Hasierako ikuspegi hori botere-banaketaren teoriaren irakurketa hetsian oinarritzen zen.

Oinarri horrek ez zuen eraginik botere exekutibotik kanpora, betidanik legea (parlamentua) izan baita botere judizialaren antolaketa ezarri duena. Hots, parlamentuak, legeen bitartez, botere judizialaren antolakuntza ezartzen du, baina ez du botere exekutiboaren (eta administrazioaren) antolakuntza ezartzetik. Administrazioaren antolakuntza-ahalmenaren oinarriak ezartzeko erabiltzen zen teoria hori. Beraz, ahultasunak agertzen zituen, antolakuntza-ahalmena botere bakoitzari egokitutako berezko ahalmena ez baitzen.

Gaur egun, teoria hori erabat gaindituta dagoela esan daiteke. Gaur egun, antolakuntza-ahalmena ez da botere exekutiboaren arlo erreserbatutzat hartzen. Hots, antolakuntza-arloa ez da erregelamendu-erreserbatzat hartzen. Ez dago erregelamendu-erreserbarik. Legeak (parlamentuak) edozein arlo arautu dezake, baita antolakuntza-arloa ere. Administrazio publikoaren antolakuntza, gainerako arloak bezala, legez arautu daitekeen arloa dela ulertzen da. Edozelan ere, antolakuntza-arloak dituen berezitasunak direla eta, erregelamenduaren esku-hartzea erabakigarria izango da. Baina argi gera dadila horrek ez duela esan nahi Legeek arloa arautu ezin dezaketarik.

Gauzak horrela, honela defini daiteke antolakuntza-ahalmena zentzu hetsiagotan: "Administrazioak duen ahalmena bere egitura eratzeko Konstituzioak eta legeek ezarritako mugen barruan".

### 1.3.2. *Antolakuntza-arloari buruzko araubidea*

Administrazio publikoaren antolakuntza arauetan ezarri da: organo edo pertsona juridiko publikoak sortzeko, aldatzeko eta desegiteko erak; administrazioen eskumen eta eginkizunen banaketa; administrazio barneko organoen arteko eginkizunen banaketa; gatazkak konpontzeko printzipio eta teknikak. Antolaketa-arauak hainbat lerrun formaletako arauak dira. Izatez, antolakuntza-arloa hiru motatako arauetan ageri zaigu: Konstituzioan, legeetan eta erregelamenduetan.

Konstituzioak antolakuntza-arloari loturiko hainbat xedapen jaso ditu: botere-banaketa ezartzen duenean, Estatu burutzaz arduratzen denean, lurralde antolaketaren mailak ezartzen dituen... Zehazkiago, Konstituzioak administrazio-antolakuntzaren irizpideak zerrendatu ditu; administrazio-organoen sorkuntza erregimena aurreikusi du; organo gorenak sortu eta antolatzen ditu; legeak eta lege organikoko erreserbak ezarri ditu bi organoen erregimen juridikoa zehazteko: Gobernua (98 art) eta Estatu Kontseilua (107 art); eta antolakuntza-ahalmena Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean banatu du (149.1.18. art.). Azken artikulua horren arabera, Estatuaren eskumena administrazio publiko guztietako erregimen juridikoari buruzko oinarritzko legegintza onartzea da; beraz, administrazio-antolakuntzaren oinarriak ere arautu ahal izango ditu, eta administrazio publiko guztietan aplikagarri bihurtu.

Konstituzioak, 103.2 artikuluan, administrazio-organook sortzeko lege-erreserba orokorra ezarri du. Honela dio: "Estatuaren administrazio-organook legegintza atxikiz sortzen, arautzen eta koordinatzen dira". Ikus daitekeenez, 103.2 artikulua ez du esaten administrazio-organook lege bidez sortu behar direnik, legearen arabera sortu behar direla baizik. Lege-erreserba bat ezartzen bada



ere, ez dago esaterik lege-erreserba zurruna denik. Konstituzioak Legearen nagusitasuna aldarrikatu ondoren, badirudi legegileari agertu nahi diola bere esku-hartzearekin gaia ez duela agortu behar eta antolakuntza-erregelamenduari nahikoa leku utzi behar diola. Bi hitzetan, Konstituzioak araugintzarako lankidetzaren printzipioa ezarri nahi du legegilearen eta administrazioaren artean (Legearen eta Erregelamenduaren artean, alegia), eta legeari dagokiola neurri hori zein izango den agertzea.

Konstituzioa bezala, legea ere antolakuntza-arloaz arduratu da. Administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren legeek ez dute antolakuntza-arloaren araubidea agortzen; oinarrizko zehaztasunak arautzera mugatzen dira. Kasu batzuetan, lege-erreserba bati jarraiki dator lege-araubidea, baina, lege-erreserbarik gabekoetan ere, Legearen esku-hartzea bidezko da. Administrazio-antolakuntzak dituen berezitasunak direla eta, erregelamenduek nahikoa toki izango dute beren araubidea ezartzeko, legea muga dela. Antolakuntza-erregelamenduak erregelamendu independentetzat jotzen dira.

Antolakuntza-arloan, legearen eta erregelamenduaren artean ohiko harremanak gertatzen dira. Espainiako Konstituzioak erregelamenduerreserbarik ezarri ez duen neurrian, Lege bitartez antolakuntza-arloa arautu daiteke. Lege batek (LOFAGEK, kasu) Administrazioaren antolakuntza arautzen badu, lege-araubidea ezin izango da erregelamenduz aldatu.

Esan bezala, Konstituzioa zein legeak antolakuntza-arloaz arduratzen badira ere, administrazio bakoitzaren esku-hartzea ezinbestekoa da bere barne-egitura ezartzeko. Prozedura Legeko 11.1 artikulua administrazio publikoaren antolakuntza-ahalmena onartzen du, eta honako hau xedatzen du: "Administrazio publiko bakoitzak zehaztu behar du zer administrazio-unitatek osatzen dituzten bere administrazio-organoak".

### 1.3.3. *Antolakuntza-arloko erregelamenduen izaera*

Erregelamenduak ez dira formaren arabera definitzen, edukiaren arabera baizik. Erregelamenduek araubide orokor eta abstraktuak jaso behar dituzte, behin eta berriz aplikatzeko moduko aginduak, alegia. Ezaugarri horiek betetzen ez dituzten administrazio-erabakiak ez dira erregelamendutzat joko, administrazio-egintzatzat baizik. Administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren xedapenen edukiari begira jarriz gero, arazoak sor daitezke benetako erregelamenduak ote diren baieztatzean. Izan ere, administrazio-organo bat sortzen duen xedapena ez da orokorra eta abstraktua, zehatza baizik. Organo baten sorrera, aldaketa edo desegitea ezartzen duen xedapena, xedapen zehatza izan arren, etorkizunean eraginak izango ditu. Antolakuntzari buruzko administrazio-xedapenak erregelamendutzat jotzen dira, xedapen horiek ondorio juridiko garbiak sortzen dituztelako. Pertsona juridiko edota administrazio-organo gisa aritzeko, ezinbestekoa da sorrera-araua betetzea. Organoek ez dute jarduterik izango behar bezala eraturik ez badaude. Sorrera-arauak ezartzen dion eskumen esparrutik kanpora jarduten badu, organoaren erabakiak akastunak izango dira. Antolaketa-arauak egiteko, arau juridikoak egiteko ezarri den prozedura bete behar da. Horiek guztiak kontuan hartuta, ondorioztatu behar da antolaketaz arduratzen diren erregelamenduak benetako

erregelamenduak direla, hain zuzen, ordenamendu juridikoan txertatzen direnak eta ondorengo beste arau baten bitartez aldatzen ez diren bitartean indarrean egongo direnak.

Bestalde, antolakuntza-arloko erregelamenduak erregelamendu independentetzat (erregelamendu asketzat) jotzen dira. Hala dela ulertu behar da, administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren erregelamenduek ez dutelako Legea aurrebaldintzatzat hartzen, mugatzat baizik. Hots, administrazioak erregelamenduen bitartez gauzatuko du bere antolakuntza-ahalmena. Administrazioak askatasunez itxuratu dezake bere egitura, betiere legeetan ezarritakoa barneratuz edo errespetatuz. Esan daiteke, beraz, antolakuntza-erregelamenduen eta legearen arteko lotura erabat negatiboa dela, eta ez positiboa.

#### 1.4. ADMINISTRAZIO ORGANOA SORTZEA ETA DESEGITEA

Lurralde-administrazioen eskumenekoa da bere antolakuntzako administrazio-organo eta unitateak sortzea. Edozelan ere, 30/1992 Legeak, administrazio eta prozedurari buruzkoak, 11.2 artikuluan, administrazio-organo eta unitateak sortzeko ahalmenari baldintza batzuk ezarri zizkion, eta honako hau xedatu zuen:

“Administrazio-organoren bat sortzeko honako hauek zehaztu behar dira:

- a) nola kokatuko den dagokion Administrazio Publikoan eta zeinen mendean egongo den.
- b) zer egiteko eta eskumen izango dituen.
- c) abian jartzeko eta jarduteko zer diru-izendapen beharko dituen”.

Artikulu horren aginduz, administrazio-organo bat sortzen duen arauak datu horiek jaso beharko ditu. Artikulu bereko hirugarren paragrafoan ezarritakoari jarraiki, ezin da organo bat sortu, lehendik dagoen bat bikoiztea dakarrenean, baldin eta, aldi berean, lehendik daudenei eskumena kentzen edo behar bezala murrizten ez bazaie.

Baldintza orokor horiez gain, Legeek zehaztu dituzte administrazio-organoak sortzeko eskumen- eta prozedura-baldintzak. Hona hemen baldintza horiek administrazioz administrazio:

*Estatuko Administrazioan*, historikoki ministerio-sailak sortzeko, eraldatzeko eta desegiteko, ezinbestekoa izan ohi da Legearen esku-hartzea. Ministerioen kasuetarako araubideak Legearen esku-hartzea agintzen bazuen ere, praktikan ministerio-sailen eraldaketak bai lege-dekretuz, bai errege-dekretuz, (aurrez deslegalizazio-legea onartuta) gertatu dira nagusiki. Gaur egun indarrean dagoen araubideak, LOFAGEk, ildo horri heldu dio, eta 8.2 artikuluan honako hau ezarri du: Gobernuko presidentearen errege-dekretuz ezartzen dira ministerio-sailen eta Estatu-idazkaritzen kopurua, izena eta eskumen-esparrua. Gaur egun, bi organo goren horiek ezartzeko edo aldatzeko ez dago Legearen beharrik, Gobernuko presidentearen errege-dekretuz egin daiteke eta.

Estatuko Administrazio-organoko bestelako administrazio-organok sortzea, eraldatzea eta desegitea, berriz, beti egon da Erregelamenduaren esku. Estatu-idazkarien azpiko organok sortzeko eskumena Gobernuaren eta ministroen artean banatu da. Zehazki, zuzendariordetza nagusitik goragoko organok sortzeko, Gobernuaren dekretua galdatzen da, eta hori baino maila hierarkiko txikiagoa duten organok sortzeko, berriz, ministro-agindua (ikus LOFAGE 10. artikulua). Administrazio-organoen izaera ez duten unitateak lanpostuzerrenden bitartez sortu, eraldatu eta desegiten dira (LOFAGE 10.3 eta 15.1.e).

*Autonomia-erkidegoei dagokienez*, bi organo mota bereizi behar dira. Batetik, Autonomia Estatutuan jasotzen diren organok ditugu. Horien erregimena Estatuak, berak, ezarri du. Gainerako organok sortzeko eta aldatzeko erregimen juridikoa autonomia-erkidego bakoitzak onartutako legeetan ezarri da —gobernua eta administrazioa arautzen dituzten lege autonomikoetan, alegia—. Autonomia-erkidegoen artean aldeak daude. Kasu batzuetan, Parlamentuak lege bat onetsi behar du sailak sortzeko eta eraldatzeko (Katalunian, Asturiasen). Beste kasu batzuetan (Euskal Autonomia Erkidegoan eta Nafarroako Foru Erkidegoan), lehendakariaren dekretuz egiten da. Bada, halaber, Gobernu Kontseiluaren dekretuz egiten duen erkidegorik (Valentzia, Madril, Balear Uharteak).

*Toki-administrazioetako oinarrizko antolaketa.* Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak ezarri du. Lege horrek udalerrietako eta probintzietako organo gorenak (organo politikoak) ezarri ditu (20. art.). Udalerrietan honako hauek dira: Alkatea, Alkateordea, Osoko Bilkura, Informazio Batzordeak eta Gobernu Batzarra (Lege-aginduz biztanleria handiko udalerriek antolakuntza konplexuagoa dute). Probintzietan, aldiz, Presidenteak, Osoko Bilkura, Informazio Batzordeak eta Gobernu Batzarra. Nahitaezko organo horietaz gain, beste organo osagarri batzuk ere izan daitezke. Organo osagarrien erregimen juridikoa jaso daiteke autonomia-erkidegoko legeetan edota toki-administrazioaren beraren erregelamenduetan. Osoko Bilkurari dagokio barne-erregelamendua onartzea (erregelamendu organikoa), non organo guztiek azaldu behar baitute, eta Alkateari (edo Diputazioko presidenteari) dagokio organok sortzea, barne-erregelamenduak ezarritakoari jarraiki.

## 2. ADMINISTRAZIO ORGANOK

### 2.1. ADMINISTRAZIO ORGANOARI BURUZKO TEORIA

Administrazio-organoa Administrazioaren egituran txertatua dagoen atal berezia da, zeregin propioak dituena. Administrazioa (bere osotasunean harturik) nortasun juridikoaren jabe da; administrazio-organok, ordea, ez dute nortasun juridiko propioarik, Administrazio osoaren nortasun juridikoaz baliabadaitezke ere.

Organoen elementu bereizgarriak honako hiru hauek dira: a) zeregin edo funtzio multzoa izatea; b) zeregin horiek betetzeko bitarteko material eta

finantzarioak izatea; c) titularra izatea. Organoaren titularra den pertsonak fisikoak (edo pertsona multzoak, kide anitzeko organoen kasuan) organoaren borondatea azalaraziko du, pertsona horren edo horien borondatea organoaren borondatetzat jota.

Administrazio-organoari buruzko teoria Administrazioaren zerbitzura jarduten duten funtzionario edo agintarien egintzak Administrazioari egozteko erabiltzen da. Hasiara batean, ordezkartzaren kontzeptua hartu zen oinarri gisa. Funtzionarioek eta agintariek, Estatuaren ordezkari izanik, egindakoak haren ordezkari gisa egindakotzat jotzen ziren. Teoria horrek ez zuen balio funtzionarioen egintza ez-zilegiak babesteko, eta, beraz, egintza ez-zilegi horien erantzukizuna ezin zitzaion leporatu Administrazioari (funtzionarioa da erantzule bakarra, eta ez Administrazioa). Arazo horiek gainditzeko, administrazio-organoaren teoria asmatu zen (GIERKE). Tesiaren arabera Administrazioaren eta funtzionarioaren arteko desberdintasuna desagertzen da. Funtzionarioa edo agintaria ez dago Administrazioetik kanpo; ez du jarduten Administrazioaren ordezkari gisa. Bera da Administrazioa edo administrazioaren tresna, administrazioaren organoa. Administrazioak funtzionarioen bitartez gauzatzen du bere borondatea. Funtzionarioaren erabakiak kalterik sortzen badu, Administrazioa da erantzule, hura baita Administrazio-organoa.

Teoriaren arabera, esan genezake organoek jardutean pertsona juridiko administratiboaren borondatea agertzen (azalarazten) dutela. Administrazioaren borondatea edo nahia organoen bidez sortzen da, eta horien nahia hari egozten zaizkio. Baina hori ez da beti horrela; izan ere, badira zenbait administrazio-atal Administrazioaren borondatea zein den azalarazteko gaitasun juridikorik ez dutenak (adibidez, beren jarduna barrura begira egiten dutelako soilik, kanpoan inolako eraginik sortu gabe). Hari horri jarraiki, LOFAGEk bi motatako administrazio-atal bereizi ditu:

- *Administrazio-organoak*. Hirugarrenen aurrean eragin juridikoak sortzeko gaitasuna duten administrazio-atalak dira, baita erabakiak hartzeko ezinbestean jardun behar duten administrazio-atalak ere. Alegia, administrazio-organoak dira prozeduretan erabakiak hartzeko ahalmena dutenak eta prozeduretan ezinbestean esku hartu behar dutenak. Organoak ebazpenak zein administrazio-egintzak eman ditzake. Kontuan izan behar da administrazio-organoari buruzko teoria asmatu dela administrazio-atalen borondatea Administrazioari egozteko; hori horrela, logikoa dirudi *administrazio-organo* esamoldea erabakiak hartzeko gaitasuna duten unitateetarako soilik erabiltzeak.
- *Administrazio-unitateak*. Gainerako administrazio-atalak dira, hots, beren eginkizunen bidez ondorio juridikorik sortzerik ez dutenak edota administrazio-prozeduretan esku-hartze erabakigarriak ez dutenak (LOFAGEko 5.2 art.).

Administrazio-organo guztiek (Administrazioaren borondatea agertzeko gaitasuna izan edo ez) nolabaiteko subjektibotasun propioa dute Administrazioaren egituraren barne. Administrazioa osatzen duten atal guztiek

subjektibotasun propioa izateak ez du esan nahi nortasun juridiko propioirik dutenik, baizik eta organo arteko harremanetan organo bereizi gisa jarduteko gaitasuna izango dutela (ikus LOFAGEko 7. art.).

## 2.2. ORGANOS KOLEGIATUAK EDO KIDE ANITZEKO ORGANOS

Pertsona bakarreko organoetan ez bezala, kide anitzeko organoetan (edo organo kolegiatuetan) hainbat pertsona fisiko dira organoko titular. Organos kolegiatuaren borondatea organoko kideen borondatea pilatzean datza. Hala eta guztiz ere, organoaren egintza egintza bakuna da, eta ez konplexua (egintza konplexuetan hainbat organoren borondatea agertzen baita).

Organos kolegiatuaren definizioa honela laburbil daiteke: *organos horien titularra pertsona fisikoen multzoa da; pertsona fisiko bakoitzaren borondatea bildu ondoren borondate nagusi bat sortzen da; borondate horri borondate kolegiatua deritzo*. Beraz, organos kolegiatuen egintzak ez dira egintza konplexuak izango, sinpleak baizik; izan ere, nahiz eta organoko kideek borondate desberdinak izan, organos kolegiatuetan borondatea bat bakarra da.

1992ko Administrazio eta Prozedura Legeak organos kolegiatuen erregimen juridikoa arautu zuen, oinarrizko izaeraz arautu ere. Bere zioen adierazpenak honako hau jaso zuen: "*Plenamente respetuosa con la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, la Ley se limita a regular el núcleo estricto de lo que constituye la normativa básica de toda organización administrativa, cuya observancia tiene efectos directos sobre la validez y eficacia de los actos administrativos.*"

Konstituzio Auzitegia Administrazio eta Prozedura Legeak organos kolegiatuei buruz jasotako artikuluen izaeraz arduratu zen honako epai honetan: KAE 50/1999, apirilaren 6koa. Epaiak ebatzi zuen organos kolegiatuei buruzko hainbat artikuluk oinarrizko izaerarik ez dutela. Honako hauek, hain zuzen ere: 23.1 eta 2; 24.1, 2 eta 3; 25.2 eta 3; eta 27.2, 3 eta 7. Auzitegiaren aburuz, artikuluko horietako xedapenak zehatzegiak dira, autonomia-erkidegoen eskumenen (eta antolakuntza-ahalmenaren) kaltean. Berez, oinarrizko izaera duten xedapenak ez dute arloari buruzko araubide osoa agortzerik, soilik oinarri-oinarrizko xedapenak jaso behar baitituzte. Auzitegiak organos kolegiatuei buruzko artikuluek ñabardura gehiegi zituztela ulertu zuen, oinarrizko izaera aitortzeko gehiegi bederen. Edozelan ere, Auzitegi Konstituzionalak ez ditu artikuluko horiek deuseztatu, bere izaera argitu besterik ez baitu egin. Hori horrela, Estatuko Administrazioeko organos kolegiatuetan aplikagarriak dira erabat, eta gainerako Administrazioetan besterik ezean ere aplikagarriak dira.

Organo kolegiatuak era honetara sailka daitezke:

- Lehen multzoa: *Ministro Kontseilua, Gobernuko Batzorde Eskuordetuak eta Autonomia Erkidegoetako Gobernuak*. Horiek ez dira arautzen Prozedura Erkideari buruzko Legearen arabera. Organo politikoak izanik, Gobernua arautzeari buruzko legeek (Estatuko Gobernuaren legeek eta Autonomia Erkidegoetako Gobernuen legeek) zehaztu dute horien funtzionamendua. Edozelan ere, lege-hutsunerik izanez gero, arau orokorra aplikatu beharko zaie organo horiei ere. (Ikus 30/1992 Legeko 1. xedapen gehigarria).
- Bigarren multzoa: *Tokiko administrazioetako Osoko Bilkurak eta gainerako organo kolegiatu politikoak*. Horien barne-funtzionamendua arauturik agertzen da Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legean. Prozedura Legea ez zaie, beraz, aplikatzen.
- Hirugarren multzoa: *Organo kolegiatu arruntak*. Horiek organo burokratikoak dira, lurralde-administrazioetako funtzionario edota agintariez osaturikoak. Organo kolegiatu arruntei Prozedura Legea aplikatzen zaie, esaterako, oposizioetako epaimahaiei edota kontsulta-eginkizunak dituzten aholku-organoei.
- Laugarren multzoa: *Hainbat administrazioetako ordezkariak biltzen dituzten organo kolegiatuak*. Horiek ere Prozedura Legeak ezarritakoak bete behar dituzte. Edozelan ere, organo horien inguruan zenbait ñabardura eta berezitasun jaso ditu Legeak; adibidez, organoko presidentek ez du boto erabakigarririk, organo kolegiatu arruntetan ez bezala.
- Bosgarren multzoa: *Giza edo ekonomia-interesak ordezkatzeko dituzten kideez osaturiko organo kolegiatuak*. Zenbait organo kolegiatutan sindikatu etako ordezkariak biltzen dira. Halako organo kolegiatuetan, Prozedura Legea aplikagarria izango da, baina, aurreko kasuan bezala, zenbait ñabardura eranstean dira. Adibidez, funtzionario ez direnek abstenitzeko eskubidea izango dute, eta presidentek ez du boto erabakigarririk; quoruma lortzeko ere, arau bereziak daude.

### 2.2.1. Organo kolegiatuen egitura

Organo kolegiatuen barne-egiturari dagokionez hiru subjektu bereiz daitezke: Osoko Bilkura, presidentea eta idazkaria. Azter ditzagun banaka:

#### a) Presidentea

*Izendapena*. Prozedura Legeak ez du ezarri presidentea izendatzeko prozedurarik; beraz, organoari buruzko araudian edo barne-funtzionamenduko

araudian ezarri beharko da. Presidentea, gehienetan, ez da kideen artean hautatzen. Araubideak ezarritakoari jarraiki zuzenean izendatua izan ohi da (kategoria, antzinakotasuna eta antzeko irizpideak erabiliz). Presidentea espresuki izendatua izaten da kargu hori betetzeko.

*Ordezkapen-erregimena.* Organo kolegiatu arruntetan, presidente kargua hutsik dagoenean, presidentea kanpoan edo gaixorik dagoenean, edo lege ezarritako beste arrazoiren bat gertatzen denean, presidenteordeak presidentea ordezkatuko du. Presidenteorderik ez badago, berriz, organo kolegiatuko kide batek ordezkatuko du presidentea. Legeak kasu horretarako hurrenkera hau ezarri du: mailarik gorena duen kidea, antzintasun handiena duen kidea eta, azkenik, adinik handiena duen kidea.

Gizarte-interesak ordezkatzen dituzten kideez osaturiko organo kolegiatuetan eta hainbat Administrazioetako ordezkarienez osaturiko organo kolegiatuetan ez dira aurreko arau horiek aplikatzen. Kasu horietan, presidentea ordezkatu behar bada, organoaren funtzionamendua arautzen duen xedapenari jarraitu beharko zaio, eta xedapenak ezer ez badu ezartzen, organo kolegiatu horietako Osoko Bilkurak erabakiko du zeinek jardungo duen presidentearen ordezkari.

Presidentearen *egiteko nagusiak* honako hauek ditugu:

- Organo kolegiatuaren ordezkari izatea.
- Ohiko bilkuretako eta bilkura berezietako deialdia eta gai-zerrenda finkatzea. Horretarako kontuan izango ditu gainerako kideek behar den epean aurkezturiko eskaerak.
- Bilkuretako buru izatea, eztabaidak bideratzea, eta eztabaida horiek etetea, bidezko arrazoirik badu.
- Erabakiak hartzean berdinketarik badago, boto erabakigarria edukitzea. Hori organo kolegiatu arruntetan da aplikagarria. Hainbat administrazioetako ordezkariak biltzen dituzten organo kolegiatuetan eta gizarte-interes ordezkariek biltzen dituzten organo kolegiatuetan, berriz, presidentearen botoa ez da erabakigarria izango, hala ezarrita ez badago organoaren arauetan.
- Legeak betetzen direla ziurtatzea.
- Organoaren aktak eta erabakien ziurtagiriak aztertzea eta onestea.
- Presidente izateak berez dakartzan gainerako eginkizun guztiak betetzea.

#### b) Idazkaria

Organo kolegiatuek idazkari bat izan behar dute. Bi kasu izan daitezke:

- Idazkari-lana organo kolegiatuko kide batek har dezake bere gain. Kasu horretan, idazkariak hitz egiteko eta bozkatzeko eskubideak izango ditu, organoko kidea baita.
- Idazkaria organo kolegiatuko kide ez den pertsona bat izan daiteke; hots, Administrazio Publikoaren zerbitzura dagoen kide bat (funtzionario bat). Kasu horretan, idazkariak ez ditu izango organo kolegiatuko kideei aitortzen zaizkien eskubideak. Eztabaidetan parte

hartzeko eskubiderik ez du izango, ezta hitz egitekorik ere (presidentearen baimena beharrezkoa izango du horretarako). Jakina, bozkatzeko eskubiderik ez du izango.

*Izendapena, kargugabetzea eta ordezkapena.* Idazkaria izendatzeko, kargutik kentzeko eta ordezkatzeko (kargua hutsik edo idazkaria kanpoan edo gaixorik badago), organo kolegiatuko arau propioek ezartzen dutena bete beharko da; egoera horiek konpontzeko araurik ez badago, organoak berak erabakiko du.

Idazkariaren *zereginak* honako hauek dira:

- Bilkuretara joatea.
- Presidentearen aginduz organoaren deialdia egitea eta kideei zitazioak helaraztea.
- Kideek organoari zuzendutako komunikazioak (jakinarazpenak, datu-eskaerak, zuzenketak eta bestelako idazkiak) jasotzea.
- Gaiak bideratzea, espedienteak eginez.
- Bilkuretako aktak idaztea eta akta horien benetakotasunari buruz fede ematea.
- Emandako aholkuen, irizpenen eta erabakien ziurtagiriak egitea.
- Idazkari izateak berez dakartzan gainerako egiteko guztiak.

#### c) Osoko bilkura

Osoko bilkura organo kolegiatuaren batzarra da, kideak bilduta osatzen dena. Legeak organoko kideen *eskubide* eta *betebeharrak* zehaztu ditu. Eskubideen artean honako hauek aipatzekoak dira: osoko bilkuretara joatea; eztabaidetan parte hartzea; botoa emateko eskubideaz baliatzea; boto partikularrak ematea; eta botoaren esanahia eta arrazoiak azaltzea; deialdiak eta gai-zerrendak garaiz jasotzea; eztabaidatuak izango diren gaien buruzko informazioa jasotzea, eta galde-eskeak egitea.

Organo kolegiatuko kide titularra kanpoan edo gaixorik badago edo, oro har, bidezko arrazoiren bat bada, ordezkoa jarriko da haren tokian, ordezkorik izanez gero (24.3). Gizarte-interesen nahiz Administrazio Publikoen ordezkariak ordezkatu behar direnean, erakunde horiek zehaztuko dute titularren ordezkaria nor den. Ordezkaritza hori organo kolegiatuaren idazkaritzan egiaztatu behar da.

### 2.2.2. Jarduera-erregimena

#### a) Deialdia, quoruma, bilakaera

Organo kolegiatuen bilkurak izan daitezzen, ezinbestekoa da deialdia aurrez egitea. Deialdiarekin batera, bilkuran eztabaidatuko diren gaiak zehaztu behar dira: gai-zerrenda. Presidenteari dagokio deialdia eta gai-zerrenda lantzea, eta horretarako kontutan izan behar ditu gainerako kideek behar besteko denboraz aurkeztutako eskaerak (23.1.b art.).



Deialdiaren edukia: deialdiak zehaztu behar ditu bilkura zer egunetan, zer ordutan eta zer tokitan izango den. Nahiz eta datu horiek ezagunak izan, deialdia ezinbestean bidali behar da. Kideei deialdia (gai-zerrendarekin batera) jakinarazi behar zaie gutxienez 48 ordu lehenago (toki administrazioetako legediak bi egun baliodun aurretik igortzea galdatzen du). Deialdiak legeak ezartzen dituen betekizun guztiak betetzen ez baditu ere, bilera baliozkotzat jotzen da, baldin eta kide guztiak biltzen badira eta aho batez bilera egitea adosten badute. Arau hori ez da Prozedura Lege berrian jaso, baina indarrean dagoela uler daiteke.

Organoa eratzeko —hau da, bilkura egiteko eta, eztabaidak eta akordioak hartzeko— *quorum* jakin batzuk izan behar dira. Legeak oinarrizko quorumak ezarri ditu, lehenbiziko deialdian aplikagarriak direnak, baina organoak berak bigarren deialdirako bestelako quorumak ezar ditzake. Gatozen horiek banan-banan aztertzea.

*Lehen deialdia.* Lehen deialdian organoa eratzeko honako quorum hau eskatzen da: presidenteak eta idazkariak bilkuran egon behar dute (edo, bestela, haien ordezkariak), eta, gutxienez, kideen erdiek (26.1 art.). Quorum horrek zerikusia du organo kolegiatuetan eskatu ohi den quorumarekin: erabateko gehiengoa (hau da, kideen erdiak eta bat gehiago). Administrazio eta Prozedura Legeak, ordea, kideen erdiak eta bi gehiago izatea ezartzen du (presidenteak eta idazkaria).

Gizarte-interesak edota Administrazioak ordezkatzeko dituzten organo kolegiatuetan arau bereziak daude organoa eratutzat jotzeko. Prozedura Legearen arabera, presidenteak bilkura eratutzat emango du, bozeramaile izendatutako ordezkariak bertaratzen badira (26.1.2 art.).

*Bigarren deialdia.* Bigarren deialdirako Prozedura Legeak ez du araurik ezarri, aitzitik organo bakoitzeko barne-funtzionamendua arautzen duen xedapenaren gainean bidalketa jaso du. Xedapenok, beraz, organoaren bigarren deialdian zer quorum eskatzen den ezar dezakete. Organoari buruzko xedapenak bigarren deialdirako ezer ez badu ezartzen, organoaren Osoko Bilkurak berak quorumak ezarri ahal izango ditu. Ondorioz, bigarren deialdian organoa eratutzat jotzeko zenbat kide behar diren jakiteko, barne-funtzionamendua arautzen duen xedapenari erreparatu beharko zaio, eta, ezer arautu ezean, Osoko Bilkurak ezarri ahal izango du kide kopurua.

Bilkura eratzeko galdatzen den quoruma bilkura osoan mantendu beharko da.

Presidenteak bilkura zabalduz jo ondoren, gai-zerrendan jasotako hurrenkerari jarraituko zaio. Eskuarki, bilkuraren hasieran, aurreko bilkurako akta irakurtzeari eta onartzeari ekiten zaio. Gero, erabaki-proposamenak eztabaidatu eta bozkatzeko dira, gai-zerrendan agertzen diren ordena berean. Presidenteak kideei hitza eman, eta eztabaidak zuzenduko ditu. Presidenteak proposamenak aurkezten ditu, eta gainerako kideek proposamen alternatiboak

edo zuzenketak egin ditzakete. Ondoren erabakitzeari (bozkatzeari) ekingo zaio.

Gai-zerrendan agertzen ez den aztergairik ezin izango da eztabaidatu, ezta erabaki ere. Gai-zerrendan agertzen ez den gai bat aztertua izan dadin, bi baldintza bete behar dira: organo kolegiatuko kide guztiek egon behar dute bilduta, eta botoen gehiengoz erabaki behar da aztergaia presazkoa dela (26.3 art.).

#### b) Akordioak hartzea

Organo kolegiatuetan akordioak botoen gehiengoz hartzen dira. Organoko kide guztiek botoa emateko eskubidea dute. Aldiz, kide guztiek ez dute abstenitzeko eskubiderik. Agintariek (kargu politikoeak), funtzionarioek eta Administrazioaren zerbitzura dagoen pertsonalak (lan-kontratupekoak) ez dute bozketetan abstenitzerik (24.1.c). Organo kolegiatuetan, agintariek, funtzionarioek eta administrazioako kideek beren iritzia agertu beharra dute.

Akordioak hartzeko, legeak, esan bezala, gehiengoaren irizpidea darabil. Akordioak hartutakotzat emango dira, akordioaren aldeko botoak akordioaren kontrakoak baino gehiago direnean. Boto-berdinketarik bada, presidentearen botoak erabakiko du. Presidentearen kalitatezko botoa organo kolegiatu arruntetan soilik onartu da; ez, ordea, gainerako organo kolegiatuetan (espresuki hala aurreikusi ez bada, organo horietako barne-araudietan).

Organo kolegiatu bakoitzeko araudiak ezarriko du botoa emateko era zein den. Eskuarki, botoa agerikoa izaten da; kasu batzuetan, aldiz, isilpekoa (izendapenak, ea).

Organo kolegiatuak hartutako akordioetatik erator daiteken erantzukizuna aldeko botoa eman duten kideei egokituko zaie. Akordioaren aurkako botoa eman dutenak eta abstenitu diren kideak ez dira erantzule. Tokiko Administrazioari buruzko araubideak akordioaren aurka bozkatu duen zinegotziari bide ematen dio administrazio-auzigaietarako epai-bideari ekiteko, eta legitimazioa aitortzen dio (TEOLEko 63. art.).

Organo kolegiatuen erabakien akatsei dagokienez, bi gauza azpimarratu behar dira:

- Batetik, organo kolegiatuko kideetatik baten botoa akastuna izanik ere, organoaren erabakia ez da ezinbestean akastuna izango, boto akastuna erabakigarria izan ez bada, behintzat. Arau horren adibide garbia dugu Prozedura Legeko 28.3 artikuluan. Artikuluak dioenez "Administrazioetako agintari edo langileek abstenitzeko arrazoiren bat izanik jardun badute, erabakiak ez dira nahitaez baliogabeak izango".

- Bestetik, organo kolegiatuetako administrazio-egintzek Prozedura Legeko 62. eta 63. artikulua aplikagarri izango dituzte. Legeko 62.1.e artikuluan agindu zehatza jaso da organo kolegiatuei buruz. Artikulu horren arabera, organo horietako erabakiak deusezak izango dira, organo kolegiatuen

borondatea sortzeko funtsezko arauak guztiz bazterturik onartu badira. Zein dira funtsezko arau horiek? Legeak zehaztu ez dituen arren, honako hauek aipa genitzake: deialdiaren ezinbestekotasuna, quoruma bermatzea (lehen eta bigarren deialdian), gai-zerrendan agertzen ez den gai baten gainean erabakia hartzea (arauturiko salbuespena izan ezik), arauak ezartzen dituzten gehiengoak kontuan hartu gabe akordioak hartzea, presidenteak bilkura etenarazi ondoren erabakiak hartzea. Auzitegi Gorenaren jurisprudentziari jarraiki, organo kolegiatuaren akordioa deuseza da, aurrez aztergai horri buruzko informazioa kideen esku jarri ez bada (24.1.a).

### 2.2.3. Aktak eta ziurtagiriak

Organo kolegiatuaren akordioak onartzen diren une beretik eragin juridikoak dituzte (edo, hala behar badu, jakinarazten edo argitaratzen direnetik). Hots, administrazio-egintzen eraginkortasun arauak erabat aplikagarri zaie. Hori horrela da, nahiz eta bilkuraren akta oraindik onartua izan ez. Aktak hurrengo bilkuran onartu ohi dira. Bi gauza bereizi behar ditugu, beraz. Batetik, akordioa hartzea (erabakia, une horretatik sortuko ditu eragin juridikoak) eta, bestetik, akordioa aktan jasotzea, eta akta hori onartzea. Eraginkortasun juridikoari dagokionez, lehenbizikoa da garrantzitsua, ez, ordea, bigarrena.

Idazkariari dagokio akta lantzea. Bilkura bakoitzeko akta bat prestatu behar da. Aktekin bilkuretan gertatutakoa islatu behar dute. Legeak aktetan jaso behar diren alderdiak zehaztu ditu: etorriak, gai-zerrenda, bilera non eta noiz izan den, eztabaidetako argudio nagusiak eta erabakien edukiak.

Kideren batek eskatzen badu aktan jaso dadila berak akordioaren aurka botoa eman duela, hala jaso beharko da aktan. Gauza bera gertatzen da, kidea abstenitu bada eta bere abstentzioa eta horren arrazoiak aktan islatu daitezela eskatzen badu, edo aldeko botoa emanda bere botoaren esanahia ager dadila eskatzen badu. Kide guztiek eska dezakete, halaber, norberaren berbaldia edo proposamena oso-osorik jasotzeko, baina, horretarako, berbaldiaren testu osoa aurkeztu behar dute, une horretan bertan edo presidenteak jarritako epean. Testua aktan idatzi edo hari erantsiko zaio.

Kideek boto partikularra (hots, gehiengoaren iritziarekin bat ez datorrena) idatziz aurkez dezakete. Idatzia aurkezteko berrogeita zortzi ordu izango dituzte, eta aktari erantsiko zaio.

Aktak bilkuraren gaineko fede administratiboa emango du. Idazkariak prestatu ondoren, presidentearen oniritzia jaso beharko du, eta organo kolegiatuak onespina eman beharko dio. Akta bilkura berean edo hurrengoan onartzen da.

Bidezko interesen jabe izanik, organo kolegiatuko idazkariarengana jo daiteke, erabakiren bati buruzko ziurtagiria eskuratzeko. Akta oraindik onartu ez bada, ziurtagiria egin, egin daiteke, baina ziurtagiriak adierazi beharko du akta onartu aurretik egin dela.

### 3. ADMINISTRAZIO ESKUMENA

#### 3.1. KONTZEPTUA ETA MOTAK

Organoaren eskumena ordenamendu juridikoak organoari eskaintzen dizkion eginkizunek (zereginak) eta ahalmenek osatzen dute. Administrazioari dagokion zeregin multzoaren banaketaren ondorioz organo bakoitzaren eskumena finkatuko da. Administrazio betekizunak Administrazioak dituen atalen artean banatzen dira, eta banaketa hori organo bakoitzaren eskumenaren neurria izango da.

Zehatz adierazita, organoaren eskumena organoari emandako ahalmenaren neurria izango da. Eskumenak bi modutan lotzen du organoa. Batetik, lotura positiboa dugu, eta, bestetik, lotura negatiboa. Organoak jarduteko beharrezkoa den gaitasuna bada, eskumena lotura positiboa da. Araubideak organo bati eskumena ematen dionean, ez dio jarduteko ahalmen soil bat ematen, baizik eta ahalmenaz baliatzeko beharra. Organoak jardun dezan, aurrez eskumena eman beharko zaio. Era berean, organoak jardun ahal izango du eskumena duen neurrian. Eskumenak, beraz, lotura negatiboa ere badakarkio organoari, ez baitu bere eskumenetatik kanpora jarduten.

Legeek eta erregelamenduek era zurrunean banatzen dituzte administrazio-zereginak administrazio organoen artean; baita organoen artean eskumenak finkatu ere. Hori horrela izanik, eskumenak utziezinak (lagaezinak) direla ulertzen da. Administrazio eta Prozedura Legeko 12. artikulua honela ezarri du administrazio-eskumenaren lagaezintasunaren araua: “eskumenari ezin zaio uko egin, eta eskumena duten administrazio-organoei baliatuko dute”. Hori arau nagusia bada ere, epigrafe honetan aztertuko dugu badela teknikarik organoen artean eskumenez baliatzeko ahalmena lagatzeko (eskuordetzea eta abokazioa —beregantzea—, kasu). Argi gera dadila, teknika horietaz baliatzean eskumenaren titulartasuna ez dela aldatzen. Eskumenaren titulartasuna ezin da laga, eskumenez baliatzeko modua da laga daitekeena (eskumenaren titularra legez hala dagokionak izaten jarraituko du, nahiz eta beste organoren bat eskumen horretaz baliatu). Ondorioz, administrazio-eskumenaren lagaezintasunaren araua titulartasunari aplikatzen zaio; eskumenez baliatzeko ahalmena, aldiz, lagagarria da, Prozedura Legeak ezarritakoari jarraiki.

#### *Eskumen motak:*

Eskumenak banatzeko hiru irizpide erabil daitezke: arloa edo materia, lurraldea eta hierarkia. Irizpide horiek kontuan hartuz, hiru eskumen mota ageri zaizkigu:

- Eskumen materiala. Administrazio-eginkizunak arloka sailka daitezke (hezkuntza, osasuna, segurtasun publikoa, eta abar). Organoari arlo zehatz batez arduratzeko eskumena ematen zaionean, eskumen materiala ematen zaio. Adibidez, ministerioei edo sailei eskumen materialak ematen zaizkie. Hezkuntza Ministroaren (edo Sailburuaren) eskumen materiala hezkuntza da.

- Lurralde-eskumena. Organoaren eskumenak zer lurralde-hedadura duen zehazten du lurralde-eskumenak. Eskumenaren banaketa lurraldearen arabera gauzatzen da. Adibidez, Leioako alkatearen lurralde-eskumena Leioako udalerriko lurraldea izango da.

- Hierarkia-eskumena. Zereginak eta ahalmenak organoen hierarkiaren arabera banatu daitezke. Hori gertatzen denean, organoaren hierarkia-eskumena organoak Administrazio-egituran duen kokapen hierarkikoaren arabera izango da. Goiko organoei eginkizunik eta ahalmenik zabalenak ematen zaizkie, eta behekoiei zehatzagoak (maiz garrantzi gutxiago dituztenak). Adibidez: 50 eurotik 100 eurora bitarteko isunak ebazteko eskumena X organoari ematen zaionean, eta 101 eurotik goragokoak Y organoari.

Sailkapenaren eragin juridikoez jabetzeko, ikus Prozedura Legeko 62.1.b artikulua. Han, eskumen material eza eta lurralde-eskumen eza ageri zaizkigu egintza deusezen kausa gisa. Ez, ordea, hierarkia-eskumen eza. Azken horri dagokionez, ikus Lege bereko 67.3 artikulua (“akatsa eskumenik eza bada, baina berez deuseztasunik ez dakarrena, eskumena duen organoak egintza baliozkotu dezake, egintza eman zuenaren goragoko organoa bada”).

#### *Beste sailkapen batzuk*

Eskumenak nola ematen diren ikusirik, eskumen orokorrak eta zehatzak bereizten dira. Eta eskumenaz baliatzeko iraupenari dagokionez, behin betiko eskumenak eta behin-behinekoak edo *ratione temporis* (erakustaldi jakin bat antolatzeke komisarioaren kasua) bereizten dira.

Eskumenak ematean erabiltzen den zurruntasunaren arabera (SANTAMARIA):

- Esklusiboak (eskubakarrekoak): organo bakar batek baino ezin duenean eskumena baliatu.
- Aldagarria: eskumena jaso duen organoaz gain beste bat ere eskumenaz balia daitekeenean (eskuordetzea, kasu).
- Banatua: fase bakoitzerako eskumenak banatzen direnean.
- Bateratua edo konkurrentea: titulu juridiko bat baino gehiago tarteko, hainbat organok arlo beraren gainean jardun dezaketenean (hainbat baimen eskatzen direnean jarduera bati ekiteko)
- Askotarikoa: bi organok edo gehiagok esku har dezaketenean maila berean (dirulaguntzak)
- Ordezkatzailea: organo eskudunak jardun ezin duenean beste organo bati ahalbidetzen zaionean haren ordezkari jardutea.

#### *Eskumenez baliatzean aldaketa-teknikak*

Eskumenak lagaezinak direla esan dugu, titulartasunari dagokionez lagagarriak ez baitira. Besterik da eskumenaren exekuzioaren inguruan izan daitezkeen aldareak. Administrazio eta Prozedura Legeak hainbat teknika

aurreikusi ditu eskumenaren titularra ez den beste organo batek hari dagozkion eskumenez baliatzeari bide emateko. Hona hemen:

### 3.2. ESKUORDETZEA

Eskuordetzea izeneko erabakiaren bidez, eskumenaren titularrak beste organo bati ematen dio berari dagokion eskumen batez baliatzeko ahalmena.

Eskuordetze-emailea eskumenaren titularra da, eta eskuordetze-hartzaileari lagatzen dio eskumen horretaz baliatzeko ahalmena. Eskuordetzeak, beraz, exekuzio-mailan bakarrik ditu eraginak, ez titulartasunaren mailan. Horregatik, Prozedura Legeko 13.4 artikulua ezartzen du: eskuordetzearen bitartez emandako administrazio-egintzak titularrak emandakotzat joko direla. Eskuordetze-hartzailearen egintzak eskuordetze-emailearen egintzat hartzen dira, eta horri egozten zaizkio. Horrek eragin handia du gora jotzeko errekursoak noren aurrean jarri behar diren zehazteko, edota erabakiak administrazio-bidea amaitu ote duen jakiteko, edota auzi-errekursoa zer auzitegiri aurkeztu behar zaion jakiteko.

Eskuordetze-emaileak eskuordetzea egiten duenean zenbait kontrol zehaztu ditzake eskuordetze-hartzailearen egitekoa gainbegiratzeko. Adibidez, agin dezake eskuordetzeaz baliaturik hartutako erabakiak berari jakinaraz dakizkiola. Eskuordetze-emaileak eskumenaren titulartasuna galtzen ez duenez, eskuordetzea baliogabetu dezake (kontraerabakia) nahi duenean (13.6 art.).

Eskuordetze-hartzailea eta eskuordetze-emailearen artean ez da menpekotasun hierarkikorik egon behar ezinbestean (13.1). Menpekota izanez gero, hartzaileak eskuordetzea hartu beharko du (hartzera behartua izango da), baina menpekotasunezko harreman hierarkikorik ez badute, hartzaileak eskuordetzea *onetsi* beharko du. Hots, ados egon behar du egin zaion eskuordetzearekin. Gainera, Prozedura Legearen arabera, emailearen eta hartzailearen artean harreman hierarkikorik ez badago, eskuordetzea *arrazoit* beharko da (13.1 artikuluan aipatzen diren oinarriak betetzen direla azalduz). LOFAGEK, bestalde, ezartzen du eskuordetze-emaileak eta eskuordetze-hartzaileak hierarkian gora duten organo komunak eskuordetzea onartu behar duela (13. XG). Emailea eta hartzailea ministerio desberdinetakoak badira, hartzailearen gainean dagoen organoak onetsi beharko du eskuordetzea.

Hainbat administrazio-tako organoen artean ere eskuordetzeak gerta daitezke. Administrazio eta Prozedura Legeak eskuordetzearen ahalmena era zabalean jaso badu ere, administrazio-erakunde bakoitza arautzen duen xedapenak eskuordetze-ahalmen zehatzak jasotzen ditu. Aipa ditzagun:

Estatuko Administrazioaren esparruan, 50/1997 Legea, azaroaren 27koa, Gobernuari buruzkoak zehaztu du zeinek eskuordetu ditzakeen bere eskumenak (20. art.);

Ministroen Kontseiluak Eskuordetuak	→	Gobernuko	Batzorde
Gobernuko Presidenteak	→	Presidenteordea(k)	
	→	Ministroak	
Ministroak sailekoak)	→	Estatu Idazkariak (bere Ministerio- ordezkariak	(Autonomi Erkidegoetako) Gobernu
	→	Ministerioko zuzendaritza organoak	

Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, 7/1981 Legea, ekainaren 30koa, Jaurlaritzari buruzkoak eskuordetzea bidera dezaketen organoak aipatu ditu (39-42 art); hona:

Eusko Jaurlaritzak Lehendakariak (administrazio zereginak) Sailburuari	→	Jaurlaritzako Batzorde Eskuordetuak Lehendakaritzako
Sailburuak	→	Sailburuordeak
	→	Zuzendariak

Tokiko administrazioetan, alkatea edo Osoko Bilkura izan daitezke eskuordetze-emaileak.

Osoko Bilkurak	→	Alkatea edo Gobernu Batzordea;
Alkateak	→	Alkateordeak,
	→	Gobernu Batzarra,
	→	Gobernu Batzarreko kideak edo
	→	zinegotziak —eskuordetze bereziak—

Badira zenbait eskumen eskuordetu ezin direnak. Honako hauek dira eskuordetzearen muga materialak:

-Ez dago eskuordetzerik estatuburuarekin, Gobernuko presidentearekin, Gorte Nagusiekin, autonomia-erkidegoetako presidenteeekin eta parlamentuekin harremanak izateko eskumena. Beraz, udalerrietako alkateei dagozkien eskumen horiek ezin izango dira eskuordetu.

-Erregelamenduak onartzeko eskumena.

-Administrazio-errekurtsoen gaineko ebazpena, baldin eta errekurritutako egintza eskuordetze-hartzaileak berak onartu badu. Hots, organo batek emandako egintzaren aurka errekurtsua jartzen bada, errekurtsu horren ebazpena ezin izango zaio organo horri eskuordetu (13.2.c).

-Gai jakin bat ebazteko eskumena, baldin eta eskuordetze-hartzaileak dagokion prozeduran alde aurretik nahitaezko txostena edo irizpena eman badu (13.5).

-Lege-lerrunez eskuordetzea espresuki debekaturiko aroak (ikus, adibidez, TEOL 22.4; baita Jaurlaritzaren Legeko 39.1).

Azpieskuordetzea debekaturik dago. Horrek esan nahi du jasotako eskuordetze-ahalmenak ezin daitezkeela berriro eskuordetu. Hori arau nagusia bada ere, Prozedura Legeak aintzat hartzen ditu legeek espresuki baimendutako azpieskuordetzeak (13.5). Beraz, lege batek aukera hori jasotzen ez badu, debekatuak daude azpieskuordetzeak.

Eskuordetzea gauzatzeko zenbait betekizun formal bete behar dira. Hona hemen eskuordetzearen muga formalak:

- Eskuordetzea aldizkari ofizialean argitaratu behar da (Administrazio eskuordetze-emaileari dagokion aldizkari ofizialean, hain zuzen ere). Estatuko Aldizkari Ofiziala, autonomia-erkidegoko aldizkari ofiziala edo probintziako aldizkari ofiziala izan daiteke, kontuan hartuta eskuordetze-emailea zer administraziori dagokion. Eskuordetzea baliozkoa izan dadin, betekizun formal hori bete behar da. Eskuordetzea argitaratu ez bada, eskuordetzea baliogabea izango da.

- Eskuordetzeaz baliatuz onartzen diren administrazio-egintzek aipatu behar dute egintza eskuordetzea baliatuz onartua izan dela (13.4). Egintzak eskuordetzea erabilia gauzatu dela aipatzen ez badu, badirudi ez duela eraginik egintzaren baliozkotasunean. Edozelan ere, kasu horretan eskumenik gabeko organo batek emandakotzat jo beharko litzateke, eta egintza errekurrizeko aukera egon.

- Kide anitzeko organo batek quorum berezia behar badu erabakia hartzeko, eskumen hori eskuordetuz gero, eskuordetze-emaileak quorum bera aplikatu beharko du eskuordetzea gauzatzeko.

Hainbat administrazioaren arteko eskuordetzeei dagokienez:

- *Espainiako Konstituzioko 150. artikulua*. Bertan azaltzen denez, Estatuak bi bide ditu autonomia-erkidegoei eskumenak eskuordetzeko. Lehen bidea lege markoaren bidea da. 150.1 artikulua baliabide hori arautu du, eta honako hau xedatu: "Gorte Nagusiek, Estatuaren eskumeneko gaitan, ahalmena esleitu ahal izango diete autonomia-erkidegoei —guztiek edo baten bati— bakoitzak beretzako lege-arauak eman ditzan, Estatuko lege batek ezarritako printzipio, oinarri eta ildoan esparruan" (Estatuak onartu behar duen lege horri lege markoa deritza). Artikulu bereko bigarren paragrafoak Eskualdatzerako Lege Organikoaren figura aurreikusi du. Eskualdatzerako Lege Organikoak erabil daitezke, autonomia-erkidegoei Estatuaren eskumenei lotutako ahalmenak lagatzeko (ez eskumena, bera).



- *Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeko 27. artikulua.* Horren arabera, Estatuko Administrazioak, autonomia-erkidegokoak eta beste toki-erakundeek udalen esku utz ditzaketela eskumenak, udal-interesei eragiten dieten gaitan, betiere eskumena eskuordetuz kudeaketaren eraginkortasuna hobetzen bada eta herritarren parte-hartzea areagotzen bada. Eskuordetzea luzatuz gero, udalak onartu beharko du, eta, hala badagokio, autonomia-erkidegoaren aurretiko iritzia eta txostena jaso behar dira. Eskuordetze-emaileak udalari jarraibideak eman ahal izango dizkio.

- Badira, halaber, lurraldedun administrazioaren eta haren menpeko erakunde publikoen arteko eskuordetzeak. Horri buruz zera dio LOFAGEk (13.4 XG): “Estatuko Administrazio Orokorraren organoek beren eskumenak eskuordetu diezazkietete menpeko erakunde publikoei, eskuordetzea egitea komenigarria denean erakundeok beren helburuak hobeto bete ditzaten, beren kudeaketa eraginkorragoa izan dadin”. Azkenik, aipatu behar da lurraldedun administrazioek eskumenak eskuordetu diezazkietetela korporazio publikoei, korporazio horiek funtzio publikoak bete ditzaten. Adibidez, farmazia-elkargoek farmazia berriak zabaltzeko baimenak ematen dituzte, ahalmen hori eskuordetu zaielako; gauza bera gertatzen da kirol federazioekin..

### 3.3. ESKUMENA BEREGANATZEA (*abokazioa*)

Eskumena bereganatzeak eskuordetzearen kontrako eraginak ditu. Eskuordetzearen bidez eskumenak lagatzen dira, eta eskumena bereganatuz, berriz, eskumenak jasotzen dira. Kasu horretan goiko organoak beheko organoaren eskumena hartzen du (bereganatzen du). Administrazio eta Prozedura Legeko 14. artikulua honela definitzen du *eskumena bereganatzea*: “Goragoko organoak bereganatu egin dezake bere menpeko organoek ohituraz edo eskuordetzez ebatzi beharreko gairen baten ardura, arrazoi teknikoek, juridikoek edota gizartearen edo lurraldearen aldetikokoek hala eskatzen dutenean”.

#### *Ezaugarriak*

Legeak zenbait baldintza zehaztu ditu eskumena bereganatzeko aukerari ekin dakion, eta hori horrela izanik, eskumena bereganatzen denean, arrazoitu beharko da (14.2). Hots, goiko organoak agertu beharko du zergatik bereganatzen duen bere menpekoaren eskumena.

Eskumena bereganatzen denean erabaki bat emateko xedez (beti bereganatze puntualak izaten dira), interesdunei jakinarazi beharko zaie eskumenaren bereganatzea gertatu dela. Eskumenaren bereganatzea ez da Aldizkari Ofizialean argitaratu behar, interesdunei jakinaraztearekin nahikoa da.

LOFAGEk ezarri du eskumena bereganatzen duen organoaren gainekoari jakinarazteko beharra (13.2 XG).

Eskumena bereganatzeko erabakiaren aurka ez dago errekurtsio zuzenik aurkezterik, prozedura ebatzen duen erabakiari errekurtsioa egitean bereganatzearen akatsak aurkez badaitezke ere.

Eskumena bereganatzea harreman hierarkikoa duten organoen artean gertatzen da. Hala ere, Prozedura Legeak eskumena bereganatzeat jo du, orobat, eskuordetzea kentzea; hots, eskuordetze-emaileak berreskuratzen duenean berari dagokion eskumena (eskuordetzean emandakoa, hain zuzen). Eskuordetzea hierarkia harremanik gabeko organoen artean gertatzen denean, hura kenduz gero hierarkiarik gabeko organoen arteko bereganatzea gertatuko da.

Eskumena bereganatu ondoren emandako ebazpena eskumena bereganatu duenari (hots, erabakia sortu duenari) egotziko zaio. Goiko organoak hartutako eskumena berea izango balitz bezala erabiltzen du. Beraz, bereganatzearen ondorioz sortutako administrazio-egintzari errekurtsioa aurkeztu nahi izanez gero, organo bereganatzailearen erabakien aurka jar daitezkeen errekurtsioak erabili beharko dira.

### 3.4. KUDEATZEKO MANAMENDUA (AGINDUA)

Manamenduak jarduera tekniko eta materialak lantzeko sortu da. Prozedura Legeko 15. artikuluan arauturik dago, eta bi hitzetan honako hau da: jarduera tekniko edo material bat landu behar denean (txosten teknikoa, proiektu bat, hezkuntza-zerbitzua, errepide bat egitea, eta abar) eta dagokion organoak horri ekiteko bitarteko material edo tekniko nahikorik ez duenean, eskuduna den organoak beste bati mana diezaioke egin beharrekoa landu dezala. Baliabide egokiak ez izatea edota eraginkortasuna egon daitezke manamenduaren oinarrian.

Manamenduaren helburua ez da erabaki bat hartzea, jarduera tekniko edo materiala egitea baizik. Hots, manamenduak ez dio eskumenaren titulartasunari eragiten, ezta haren exekuzioari ere (erabakiak hartzeari dagokionez, behintzat); jarduera tekniko edo material soil bat egitea da manamenduaren helburua.

Organo manatzaileari dagokio kudeatzeko manamenduaren oinarri juridikoak onartzea, eta baita beste organoak (manamendu-hartzaileak) egin behar dituen jarduerari babes (oinarri) juridikoa ematea ere.

Nola gauzatu behar da kudeatzeko manamendua:

- Kudeatzeko manamendua Administrazio bereko organoen artean egiten bada, Administrazio horren legediari egokitu beharko zaio; eta legediak ezer aurreikusi ez badu, organoen arteko *akordioz*. Legeak Administrazio bereko organoen arteko manamenduei ez die formalitate berezirik eransten. Logikoa da, hierarkia-printzipioa erabilita organoen arteko elkarlana berma baitaiteke.
- Kudeatzeko manamendua hainbat Administrazioen artekoa bada, *hitzarmena* izenpetu beharko da. TEOLren arabera arautzen dira tokiko

administrazioen eta autonomia-erkidegoaren edo probintziaren arteko manamenduak.

- Kudeatzeko manamendua pertsona (fisiko edo juridiko) pribatu bati ematen bazaio, *Estatuko kontratuei* buruzko araubidea aplikatu behar da (obra-kontratua). Administrazio-zuzenbidea erabiliz egin beharreko jarduerak ezin dakizkieke manatu pertsona pribatuei. Debeku horren kausa argia da: kudeaketa-manamendua ezin erabil daiteke Administrazio-zuzenbideari maula egiteko.

Akordioa, hitzarmena edo kontratua manatzaileari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar da, xedea, indarraldia eta beste adieraziz.

### 3.5. SINADURA ESKUORDETZEA

Prozedura Legeko 16. artikuluan sinadura eskuordetzea arautu da. Eskuordetzearen adibide bat da hori, eskuordetzearen xedea sinatzeko ahalmena soilik duena. Sinadura bakarrik eskuordetzen da.

Eskumenaren titularrek ebazpenak eta egintzak izenpetzeko eskumena eskuordetu diezaiekete menpeko organoetako titularrei. Erabakia titularrak hartuko du (ahoz maiz), eta menpekoak (sinadura-eskuordetzearen hartzaileak) hori sinatu (eta, askotan, paperean idatzi) besterik ez du egiterik. Sinadura eskuordetzen denean, organo eskuordetze-emailearen eskumenak ez dira aldatzen. Harreman hierarkikoa duten organoen artean gauzatzen da nagusiki. Eskuordetze horrek oso eragin mugatuak dituenez, ez da beharrezko izango eskuordetzearen erabakia argitaratzea. Formalitate askorik ez da behar. LOFAGEk (13. XG) ezarri du eskuordetze-emailearen nagusi hurrenari jakinarazi behar zaiola sinadura eskuordetu dela.

Eskuordetzearekin gertatzen den bezala, sinadura eskuordetzeko erabakia eskuordetze-emaileari egotziko zaio.

Legeak, kasu hauetan, ez du sinadura eskuordetzerik onartzen:

- eskuordetzea debekaturik duten gaiak direnean
- zehapenezko erabakiak direnean

Sinadura eskuordetzea ezeztagarria da, eta, esan bezala, formalitate askorik ez da behar. Aldizkari ofizialean ez da argitaratu behar. Ikuspegi formaletik baldintza bat bete beharko da: sinadura eskuordetu bada, erabakiak hala izan dela adierazi beharko du (hots, erabakiek eskuordetze horren berri eman behar dute).

### 3.6. ORDEZKAPENA

Organoetako titularren ordezkapenez Prozedura Legeko 17. artikulua arduratu da. Administrazio-organoren batean titularrak ez bada, edota kanpoan edo gaixorik badago, ordezkoa jarriko da, aldi baterako bakarrik bada ere. Organoaren titulartasunean behin-behineko aldaketa gertatzen da, beraz. Organoaren eskumenak ez dira aldatzen, ezta lekualdatzen ere.

Nork izendatzen du ordezkoa?.

- Askotan, araubideak berak zehazten du nor izango den ordezkoa (alkatearen ordezkaria alkateordea da; presidentearen ordezkaria presidenteordea, eta abar).

- Araubideak ezer adierazten ez badu, titularra izendatzeko eskumena duen organoak izendatuko du ordezkoa.

Ordezkoa izendatzen ez den bitartean, ordezkatu beharrekoaren nagusi hurrena izendatzen duen organoak bere gain hartuko du ordezkotza.

Ordezkapen-kasuetan eskumen-aldaketarik ez da gertatzen, jarduten duen organoa organo eskuduna baita. Ordezkapenak titularren ordezkapenari eragiten dio soilik.

#### 4. ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZAKO PRINTZIBIOAK

Administrazio-antolakuntzako printzipioak Prozedura Erkideari buruzko Legeko 3.1 artikuluan jaso dira: “Administrazio Publikoek objektibotasunez egiten dute lan interes orokorraren alde. Halaber, eraginkortasun, hierarkia, deszentralizazio, deskontzentrazio eta koordinazio printzipioen arabera dihardute, konstituzioa, legeak eta zuzenbidea erabat errespetatuz”. Artikulu horrek Konstituzioko 103.1 artikulua berresten du.

Azter ditzagun, bada, administrazio-antolakuntzarako printzipioak.

##### 4.1. ERAGINKORTASUNA

Eraginkortasuna da artikulua aipatzen duen lehen printzipioa. Eraginkortasuna oinarrizko irizpidea izan ohi da antolaketa guztietan, baita antolakuntza publikoetan ere. Administrazio-jarduera eraginkorra ez bada, bere ondorio juridikoak arauetan aurkitu beharko ditugu. Eraginkorra izan ez den jarduera publiko baten aurrean, honako hauek egin daitezke: Gobernuari bere erantzukizun politikoa eskatu (parlamentuaren bitartez), edo, eraginkortasun ezak kalterik sortu badu, Administrazioari ondare-erantzukizuna eskatu. Administrazioaren barneari dagokionez, eraginkortasun ezak agintarien kargugabetzea edo diziplina-erantzukizuna ekar dezake. Eraginkortasun ezak baditu, ordea, araubideak isla zehatzik, ikus adibidez Administrazio eta Prozedura Legeko 42.7 art.

##### 4.2. HIERARKIA

Hierarkia administrazio-organoak (edo administrazio-egitura) antolatzeko era bat da. Organoak mailatan antolatzen dira. Organoei maila hierarkikoa ematean, organo guztiak mailakatze jarraitu baten arabera antolatuko dira, piramide-itxuran. Administrazio-organoen mailakatze hierarkikoak bi ondorio ditu:

- Batetik, organo bakoitzaren maila hierarkikoaren arabera banatuko dira eskumenak.

- Bestetik, batez ere, hierarkiak ahalbidetzen du administrazio-jardueraren batasuna; izan ere, goragoko organoek beren menpekoeen jarduera zuzendu eta kontrolatu ahal izango dute. Egitura osoaren jarduera koordinatzeko bidea da hierarkia.

Administrazio-antolakuntzan integratzen diren organo guztiek maila hierarkiko bat badute ere, organoen arteko harreman hierarkikoak mugatuak dira; izan ere, harreman hierarkikoak lerro berean kokaturiko organoen artean gauzatuko dira soilik.

Hierarkiak sortzen dituen ahalmenak honako hauek dira:

- Zuzendaritza-ahalmena. Goragokoek beheragokoen jarduera zuzentzeko ahalmena dute, jarraibideak, aginduak eta beste emanek. Beheragokoak aginduak betetzera beharturik egongo dira. Beheragokoek aginduak betetzen ez badituzte, beren erabakiak ez dira horregatik baliogabeak izango, baina diziplina-erantzukizunari aurre egin beharko diote nagusien aginduak bete ez izanagatik. Administrazio eta Prozedura Legeko 21.1 artikularen arabera “administrazio-organoen zerbitzuko jarraibideen eta aginduen bidez zuzendu ditzakete beren menpeko organoen ekintzak”. Bestetik, “zerbitzuko jarraibide edo aginduak ez betetzeak ez dio eragiten, berez, administrazioko organoen egintzen balioari; hala eta guztiz ere, diziplinazko erantzukizuna eskatzea badago”.
- Gainbegiratzeko eta ikuskatzeko ahalmena. Goragoek ikuska dezakete beheragokoek dagozkien eginbeharrak behera bezala bete ote dituzten.
- Diziplina-ahalmena. Beheragoko organoetako kideek zehapena jaso dezakete beren eginkizunak ez betetzeagatik (dagozkion espedientea izapidetu ondoren).
- Errekurtso hierarkikoak ebazteko ahalmena. Gora jotzeko errekurtoa ebazteko ahalmena (ikus Administrazio eta Prozedura Legeko 114. art.).
- Eskumen-gatazkak ebazteko ahalmena. Harreman hierarkikoa duten bi organoren artean eskumen-gatazkak sortzen direnean, hierarkian gorago dagoenak ebaztuko ditu, eta biek harreman hierarkiko zuzenik ez badute bien arteko nagusi hurrenak.

Hierarkiak nagusitasun/menpekotasun harremanak sortzen ditu. Hierarkiak obeditzeko betebeharra dakar. Funtzionarioen legedian, desobedientzia diziplina-urratze gisa jasota dago. Edozelan ere, hierarkiak ez ditu kasu guztietan eragin juridiko berak izaten. Zenbait organori, haien neutraltasuna bermatzeko, ez zaizkie aplikatzen hierarkia-harremanetako ohiko eraginak, nahiz eta organo horiek Administrazioaren egituran egon. Halako kasuetan “*ahuldutako hierarkia*”z hitz egiten da. Ahuldutako hierarkia baliatzen da, organoa goragokoen jarraibideetatik babesteko, baita haren neutraltasuna edo independentzia bermatzeko ere. Adibide gisa honako organo hauek aipa

genitzake: oposizioetako epaimahai edo batzordeak, kontratazio-mahaiak edo aholku-organoak. Ahuldutako hierarkiak zenbait ahalmen ematen dizkie goragoko organoei, ahalmen orokorrak, alegia (ikuskatzeko, gatazkak konpontzeko, organoetako egintzen legezketasuna berrikusteko ahalmena). Aldiz, ahuldutako hierarkiaren kasuan, goragokoek ezin dute organoen jarduera baldintzatu edo haien erabakien edukia ezarri.

#### 4.3. KOORDINAZIOA

Koordinazioa batasun funtzionala bermatzeko printzipioa da. Koordinazioaren bidez honako hau lortu nahi da: organo guztien jarduna bateratzea eta eraginkorrago bihurtzea, Administrazioak dituen helburuak bermatze aldera. Administrazio-jardueraren batasuna lortzeko erabiltzen den teknika dugu koordinazioa. Administrazioak hainbat interes publiko kudeatu behar dituzenez eta organoei eginkizun zehatzak eskaintzen zaizkienez, askotariko jarduera horiek norabide berean abiatzen direla bermatzeko koordinazioa erabiltzen da. Koordinazioa ezinbesteko baldintza da helburuak eraginkortasunez betetzeko. Koordinazioa, bestalde, jarduera kontrajarriak eta bikoizketak ekiditeko baliagarria da.

Koordinazioa antolakuntza printzipio orokorra da. Edozelan ere, bere eraginkortasunak ez du izaera homogenea. Koordinazioaz hitz egitean, Administrazioeko organoen arteko koordinazioa eta administrazioen arteko koordinazioa bereizi behar dira. Bi horietan koordinazioak ezaugarri desberdinak agertzen ditu. Azter ditzagun banaka.

Administrazio Publiko baten barneko *organoen arteko koordinazioak* hierarkia printzipioarekin harreman estua du; izan ere, hierarkia printzipioak organoen batasun funtzionala bermatzeko aukera ematen du. Koordinazioa hierarkiaren barneko ahalmenetariko bat dela esan daiteke. Goiko organoek agindu orokorrak nahiz zehatzak egiten dizkiete koordinatu beharreko organoei. Koordinatzeko ahalmenak aginduak emateko ahalmena eskatzen du; bestela, koordinazioa ez litzateke eraginkorra. Koordinazioak organo koordinatzailea eta organo koordinatuaren arteko bikoizketa dakar. Organo arteko harremanetan koordinazioa hierarkiari loturik dago; edozelan ere, kontuan izan behar da hierarkiak ez duela batasun funtzionala erabat bermatzen, organo guztiak ez baitaude hierarkikoki lotuak.

Organoen arteko koordinazioak bi isla izan ditzake. Batetik, koordinazioa funtzio bezala agertzen zaigu. Koordinazio-eginkizuna organo batzuen eginkizuna da. Koordinazio-lanak egiteko ahalmena Administrazio egiturako goi-organoen eginkizunetatik bat izaten ohi da. Hori da, hain zuzen ere, Gobernuko presidenteari egotzi zaion ahalmenetatik bat. Espainiako Konstituzioko 98.2 artikularen arabera “Presidenteak Gobernuaren jarduera zuzentzen du eta gainerako gobernuakideen eginkizunak koordinatzen ditu”, baita Gobernu eskuordekoarena (ikus EKko 154 art) eta azpieskuordekoarena ere, besteak beste. Gauza bera esan genezake EAEko lehendakariak (ikus Gernikako Estatutuko 33.2 art.). Bestalde, organo kolegiatuak koordinazioa bideratzeko sortu ohi dira, koordinatzailea buru dela. Ministro Kontseilua edo

Jaurlaritza sailburuen jarduera koordinatzeko erabiltzen dira, presidentea edo lehendakaria koordinatzaile direla.

Bestetik, koordinazioa teknika gisa agertzen zaigu. Bilerak, jarraibideen komunikazioak, plangintzak, programak eta informazio-trukea erabiltzen dira koordinazioa gauzatzeko. Xedapen orokorrak onartzeko administrazio-prozedura bera koordinaziorako baliabidea dela esan daiteke, ministroek edo sailburuek proiektuak beren ministerioari edo sailari nola eragiten dion agertu behar baitute txostenen bitartez.

Administrazio eta Prozedura Legeko 18. artikulua organoen arteko koordinazioaz arduratu da. Horren arabera, organoak, beren eskumenak erabiltzean, gainerako organoei dagozkien jarduerekin koordinatuta arituko dira, eta horretarako behar duten informazioa eskuratu dezakete.

*Administrazioen arteko koordinazioa.* Koordinazioak badu beste aurpegirik. Orain artekoan erakunde baten barneko organoen arteko koordinazioaz arduratu gara. Administrazioen artean ere koordinazio printzipioa aplikatzen da. Kasu horretan, logikoa denez, hierarkia printzipioak ez dio koordinaziorik laguntzen, administrazioen artean ez baitago hierarkiarik. Hierarkiarik gabe zailagoa da koordinazioa gauzatzea. Administrazioen arteko koordinazioak beste ezaugarri batzuk izango ditu.

Konstituzioak, 103.1 artikuluan, administrazioen arteko koordinaziorik erreferentzia egin dio. Edozelan ere, koordinaziorik loturiko ahalmenek erakundeen (Administrazio Publikoen) autonomiarekin bateragarria izan behar du. Aurrerago ikusiko dugunez tokiko administrazioari aitortutako autonomia eta autonomia-erkidegoei aitortutakoa ez dira berdinak. Hori horrela izanik, Estatuak ez ditu ahalmen berdinak izango bakoitzaren jarduera koordinatzeko.

Administrazioen artean koordinatzeko beharraz dihardute Prozedura Legeko 4. eta 18. artikuluek. Koordinazioaren helburua da administrazio guztien jarduera koherentea edo bateragarria izatea. Administrazioen arteko koordinazioak honako irizpide hauek kontuan izan behar ditu:

- Beste administrazioek dituzten eskumenak errespetatu. Azpimarratu behar da koordinazioaren itzalpean Administrazio koordinatzaileak ez dituela mugatzerik Administrazio koordinatuei dagozkien eskumenak.
- Eskumen propio batez baliatzean, kontuan izan behar da horrek uki ditzakeen interes publiko guztiak eta, bereziki, beste Administrazioei dagozkien eskumenak. Administrazio batek zerbait erabaki behar duenean, eta erabaki horrek beste Administrazio baten eskumenak uki baditzake, Administrazio horri aukera eman beharko zaio parte har dezan.
- Eskumen propioei buruzko informazioa trukatu beharra.

Administrazio arteko koordinazioa gauzatzeko bi teknika nagusi erabili daitezke:

- Jarduteko programa komunak prestatu.
- Hainbat administrazioetako kideak biltzen dituzten organo kolegiatuak sortu.

Administrazioen arteko koordinazioa eskumen material gisa agertzen da askotan. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumenak banatzen direnean, Estatuari aitortutako batzuk koordinazioari dagozkio (adibidez, 149.1.13, 15 edo 16). Estatuak oinarrizko legedia onartzen duenean, koordinazio-ahalmena baliatzen du.

Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko koordinazioaz hitz egitean, koordinazio-ahalmenen helmenaren arazoa agertzen zaigu. Koordinazioak eskumen printzipioarekin bateragarria izan behar duenez, bakoitzaren eskumen-esparrua definitzean koordinazioaren ahalmena mugatuko da. Administrazio eta Prozedura Legeak nahiko teknika orokorrak aurreikusi ditu. Edozelan ere, toki-administrazioen gaineko koordinazio-ahalmenak askoz ere zehatzagoak dira. TEOLek (7/1985 Legea, apirilaren 2koa) Estatuko eta erkidegoetako administrazioek toki-administrazioak nola koordina ditzaketen arautu du 59. artikuluan.

59.1. Administrazio publikoetako jardueren koherentzia ziurtatzeko ... Estatuko eta erkidegoetako arlo zehatzak arautzen dituzten Legeek ahalmena eman diezaiokete Estatuko edo erkidegoko gobernuei, toki-administrazioen eta, batez ere, probintzietako diputazioen jarduerak koordinatzeko.

Koordinazioa gauzatzeko da gai, zerbitzu edo eskumen bakoitzeko interes orokorra edo erkidegoaren interesak zehatzuz eta dagokion arloan arloko plangintzak onartuz (horren bitartez jarduera publikoaren helburuak eta lehentasunak finkatzeko dira).

2. Nolanahi ere, legeek nahikoa xehetasunez zehaztu beharko dituzte koordinazioaren baldintzak eta mugak, baita Gorte Nagusiek edo erkidegoko legebiltzarrek berentzat gorde ditzaketen kontrol-bideak ere.

#### 4.4. LANKIDETZA ETA LAGUNTZA

##### *Lankidetzak:*

Hainbat erakunderi dagozkien eskumenak era bateratuan erabiltzea da lankidetzan aritzea. Borondatezko koordinazioa dela esan daiteke. Eta koordinazio horretan, erakundeek berdintasunez eta agintekeriarik gabe jarduten dute (PARADA). Lankidetzak printzipioa autonomia eta deszentralizazio printzipioen ondorioz sortutakoa da. Lankidetzak koordinazioaren bidez bermatu nahi diren helburu berak ditu. Bien arteko desberdintasunak hiru dira: bat, lankidetzan aritzen diren erakundeen artean oreka juridikoa dago (ez dago erakunde koordinatzaile, ez erakunde koordinatzaile); bi, lankidetzak borondatezkoa da; eta hiru, koordinazioa eta lankidetzak gauzatzeko teknika desberdinak erabiltzen dira.

Lankidetzak bideratzeko teknikak:



a) *Lankidetza-hitzarmenak*. Prozedura Legeak lankidetza-hitzarmenak aipatu baditu ere, Estatua eta autonomia-erkidegoen arteko lankidetza-hitzarmenetara mugatu da. Prozedura Legeko 6. artikulua arabera, hitzarmenaren agiriak honako datu hauek jaso behar ditu: a) zein diren hitzarmena izenpetzen duten organoak, eta zer gaitasun juridikoz diharduten; b) zein den Administrazio bakoitzaren eskumena; c) hitzarmenaren finantza-bideak; d) hitzarmena betetzeko adostu diren ekintzak; e) kudeaketarako antolamendurik behar ote den; f) hitzarmenaren indarraldia; g) eta hitzarmenaren amaiera, eta amaiera-kasuetarako nola beteko diren egiten ari diren ekintzak. Lankidetza-hitzarmenen tipologia orokorraren barnean, *Protokolo Orokorrak* daude. Horiek beren edukiaren arabera definitzen dira; izan ere, hitzartzen dira jardueraren bat gauzatzeko jarraibide politikoak edo lankidetzan aritzeko esparru orokorra edo metodologia (5.5).

-b) Batzorde parekideak sortzea (adibidez, Estatua eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko Lankidetza Batzarra), edo Prozedura Legeak 5. artikuluan aipatzen dituen *arloko batzarrek*. Arloko batzarreko kideak hauek dira: ministroa eta erkidegoetako arlo bereko sailburuak; presidentea ministroa da (deialdia eta gai-zerrenda prestatzea dagokio); eta eginbeharrak koordinazioari eta informazio-trukeari buruzkoak dira.

Arloko batzarretan (Prozedura Legeko 5. art.) lortutako adostasunak edo hartutako erabakiak lankidetza-hitzarmen batean jaso daitezke. Kasu horietan hitzarmenari *arloko batzarreko hitzarmena* deituko zaio. Arloko batzarrez gainera, hitzartutakoei *lankidetza-hitzarmen* deritze. Lankidetza-hitzarmen guztiek, arloko batzarretakoak izan zein izan ez, administrazio sinatzaileak behartzen dituzte. Hitzarmenak argitaratu egin behar dira administrazio sinatzaileei dagozkien aldizkari ofizialetan. Senatuari ere hitzarmenaren berri eman behar zaio (EK-ko 145. art.).

-c) *Partzuergoak* sortzea. Lankidetzan aritzen diren administrazioek jarduera bateratuak bideratzeko erakunde bat (pertsonek juridiko administratibo bat) sor dezakete: partzuergo bat. Partzuergoen berezitasun nagusia da, berezko nortasun juridiko independentea izateaz gainera, kideen aniztasuna. Hots, Partzuergoko kide izan daitezke, ez bakarrik lurralde administrazioak (Estatukoa, autonomia-erkidegokoa edo tokiko administrazioak), baita erakunde publikoak eta erakunde pribatuak ere (irabazi-asmorik gabekoak). Erakunde sortzaile guztien interes komunak kudeatzeko sortzen dira, eta erakunde guztien arteko lankidetza bideratzea dute helburu. Prozedura Legeko 7. artikulua partzuergoek arduratu da.

Tokiko administrazioetan lankidetza bideratzeko bi teknika agertu ditu TEOLeko 57. artikulua: partzuergoak eta hitzarmenak (adibidez, udaleko administrazio-erregistroari buruzkoa).

### *Laguntza*

Lankidetza-kasuetan, dakigunez, erakunde bakoitzak bere eskumenak erabiltzen ditu helburu bateratuak lortzeko. Laguntzaren kasua (cooperación)

bestelakoa da. Alegia, laguntzaren bitartez, erakunderen batek bitarteko nahikorik ez duen beste erakunde bati laguntzen dio horri dagozkion eskumenak bideratzen. Adibiderik argiena udalerrri txikien kasua da. Diputazioaren eginbeharra da bitarteko nahikorik ez duten udalerriei laguntzea (aholkuak, txostenak, azterketak eta beste eskaintzea). Laguntza diputazioaren betekizun nagusia da (ikus Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeko 36.1.b art.).

Prozedura Legeak gaingiroki arautu du laguntza (3.2, 4 art.). Bi arrazoi daude lege-araubidearen urritasuna azaltzeko: batetik, kasurik argiena (hots, udalerrri txikien kasua) Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legearen arabera arautzen da (ikus Prozedura Legeko 9. art.); eta, bestetik, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko harremanak lankidetzahitzarmenen bitartez bideratzen dira. Horregatik, Prozedura Legeak xedapen orokorrak baino ez ditu jasotzen.

Prozedura Legearen xedapen nagusiak 4.1 artikuluan jaso dira. Bertan administrazio publikoen arteko harremanak gidatu behar dituzten printzipioak zerrendatu dira, eta honako hauek aipatu dira:

- “Gainerako administrazioei beren eskumenak baliatuz darabilten jarduerari buruz behar duten informazioa eman” behar zaie.
- “Norberaren eremuan lankidetzeta eta laguntza aktiboa eskaini gainerako administrazioei, beren eskumenak modu eraginkorrean baliatzeko eskatzen dutenean”.

Betebehar horiek ezarri ondoren, Legeak laguntza-bideak aipatu ditu. Administrazio publikoek datuak, agiriak eta frogabideak eska diezazkiokete halakoak dituen erakundeari; gainera, laguntza ere eskatzea badute beren eskumenak baliatzeko (4.2 art). Laguntza eskatuz gero, Administrazioak bakarrik uka dezake laguntza ematea, ahalmenik ez badu horretarako, baliabide nahikorik ez badu edo laguntza emateak kalte larria ekartzen ahal badio. Laguntza ematea ukatzen bada, Administrazioak arrazoitu beharko du bere erabakia.

#### 4.5. DESKONTZENTRAZIOA

Deskontzentrazioa administrazio baten barruan eskumenak banatzeko teknika bat da, antolaketa-eredu bati bide ematen diona. Kontzentrazioan erabaki nagusi guztiak administrazio-organo nagusien esku dauden neurrian, deskontzentrazioan erabakitzeko ahalmenak deskontzentratzen, banatzen, dira. Deskontzentrazioaren bitartez, Administrazioko antolakuntza-atalen artean erabakitzeko ahalmenak banatzen dira. Goiko organoek eskumenak eskualdatzen dizkio behekoari modu iraunkorrean. Deskontzentrazioak ez dakar organoen sorkuntzarik, baizik eta dauden organoetan oinarrituz goragokoei dagozkien eskumenak deskontzentratzea. Adibide bat dugu Prozedura Legeko 12.3 artikuluan; eta zehazkiago Udalerrri handietako distrituen adibidea ekan dezakegu gogora.

Deskontzentrazioa araubidearen ondorio da. Hots, hasieran erabakitzeo eskumenak organo gorenaren esku izanik, deskontzentrazioa jasotzen duen arau berriak beheagoko organoei eskainiko dizkiete garai batean goragokoei zegozkienak. Horregatik, esan daiteke deskontzentrazioan goragoko organoen borondateak ez duela eraginik, araubidearen emaitza baita. Eskumenok behin betiko eskualdatzen dira. Deskontzentrazioa eta eskuordetzaren arteko desberdintasun nagusia horretan datza. Izan ere, eskuordetzean organo titularrak erabakitzen du bere eskumena beste bati lagatzea; aldiz, deskontzentrazioaren bitartez organo batek eskumena galdu egiten du (araubidearen arabera), eta beste batek bereganatzen du eskumena. Administrazio eta Prozedura Legeko 12.2 artikulua honako hau xedatzen du: “Administrazio goi-organoei aitortutako eskumenen titulartasuna eta eskumen horietaz baliatzeko aukera hierarkian mendeko dituzten organoetan deskontzentra ditzakete, eskumenak aitortzeko arauak ezartzen dituzten modu eta baldintzen arabera”.

Deskontzentrazioa eskumen-banaketa egiteko teknika da, eta bi ondorio ditu: goiko organoei lana kentzen zaie, eta, aldi berean, Administrazio administratuengana hurbildu egiten da. Erabakitzeo ahalmenak igarotzen dira izaera politikoa duten goi-organoei izaera funtzionala duten organoetara (funtzionarioetara). Deskontzentrazioaren adibideak ditugu, esaterako, Estatuko Administrazioaren lurralde-ordezkaritzak, Jaurlaritzako lurralde-eskuordetzak edo udal-barrutiak.

#### 4.6. DESZENTRALIZAZIOA

Zentralizazioaren kontrako antolakuntza-printzipioa da. Egitura zentralizatuetan administrazio bakar batek hartzen du bere gain interes orokorreko beharrian guztiak bermatzeko erantzukizuna. Administrazio bat bakarra da, eta erabakitzeo ahalmen guztiak administrazio horri dagozkie (Estatuko Administrazioari, alegia). Estatuan lurralde-zatiketak izan badaitezke ere, administrazio zentralizatuak bere agenteak jarriko ditu lurralde horietan botere zentralaren aginduak zabaltzeko xedez. Deszentralizazioak, aldiz, eskatzen du hainbat pertsonifikazio publiko sortzea (edo aintzat hartzea) eta eskumenak administrazioen artean banatzea. Deszentralizazioa antolakuntza-irizpide erlatiboa da, deszentralizazio-maila ugari egon baitaitezke. Deszentralizazioaren oinarrian zera dago: funtzio publikoak hainbat administrazio publikoren artean banatzea. Elementu nagusia hainbat administrazio publiko (nortasun juridiko propioa duten erakundeak) izatea dugu. Funtzio publikoak administrazioen artean deszentralizatzen dira.

Deszentralizazioaren eta deskontzentrazioaren artean dagoen desberdintasun nagusia horretan datza, hain zuzen ere. Deszentralizazioan betekizun publikoak hainbat administrazioen artean banatzen dira, edo hainbat pertsona juridikoren artean. Deskontzentrazioan, aldiz, eskumenak administrazio bereko organoen artean banatzen dira. Organoen arteko eskumen-banaketa da, alegia.

Deszentralizazioaren ezaugarri orokorrak:

- Erakunde deszentralizatuari eskumen-esparrua aitortu eta bermatu behar zaio.
- Erakunde deszentralizatuak nortasun juridiko propioa izan behar du.
- Erakunde deszentralizatuaren gobernu-organoetako titularrak ez daude beste erakunde batzuen menpe.
- Erakunde deszentralizatuetak jarduera epaileek kontrolatzen dute; ez, beraz, beste administrazioek. Ezaugarri horri ñabardura batzuk gehituko dizkiogu aurrerago.

Bi motatako deszentralizazioak bereiz daitezke:

- *Deszentralizazio politikoa*. Deszentralizatzen diren eginkizunak edo funtzioak funtzio politikoak dira: legegintzarako ahalmena, botere politikoa. Autonomia-erkidegoak deszentralizazio politikoaren adibideak dira.
- *Deszentralizazio administratiboa*. Zeregin administratiboetara mugatzen da deszentralizazio mota hori. Hots, deszentralizazioa administrazio batzuen artean gertatzen bada ere, deszentralizatutako funtzioak Legearen menpean egongo dira beti. Adibiderik argiena tokiko administrazioarena da.

Deszentralizazio administratiboaren barruan, *deszentralizazio funtzionala* dago. Deszentralizazio funtzionala gertatzen da, lurralde-administrazio batek erakunde publiko bat sortzen duenean, haren zereginetatik batzuk era eraginkorragoan kudeatzeko (Osakidetza edo EITB). Horiek erakunde espezializatuak dira. Erakundeok autonomia formala eta juridikoa dituzte, eta nortasun juridiko propioa dute, lurralde-administrazio sortzailearenaren bestelakoa. Edozelan ere, aurrerago ikusiko dugunez, erakunde deszentralizatuak eta hura sortu duen administrazioaren artean menpekotasun-harremanak gertatuko dira.

#### 4.7. AUTONOMIA

Autonomia dugu administrazioen arteko harremanak gidatzen dituzten printzipioetako bat. Autonomia interes propioen esparruan kudeaketa independentea bermatzen duen printzipioa da. Autonomiaren islarik garbienetarikoa arauak emateko gaitasuna da; hots, administrazio autonomoak arau autonomoak emateko gaitasuna izango du, bere burua arautzeko gaitasuna izango du, betiere autonomiak dituen mugen barne.

Espainiako Konstituzioak autonomia aitortu die autonomia-erkidegoei, toki-administrazioei, lurralde historikoei eta baita unibertsitateari ere (ikus 2., 27.10, 137. eta 140. art., eta 1 X.G.). Konstituzioaren aginduz, horiei autonomia bermatu behar zaie. Erakunde horien autonomiak berme konstituzionala du, beraz. Legegileak ere autonomia aitortu dezake. Adibidez, Euskal Eskola

Publikoari buruzko Legeak ikastetxeen autonomia aitortu du. Kasu horretan, autonomia-maila askoz ere ahulagoa izango da. Legeak hori aitortu eta bere mugak definituko ditu.

Autonomiak bi aurpegi ditu:

- Batetik, erakunde autonomoak ahalmena izango du interes propioetat dituenak kudeatzeko eta horien gainean erabakitzeke, eta beste inork ezin izango du horretan esku hartu. Adibidez, arlo bat Konstituzioak aitortutako udal-autonomiari badagokio, legegileak ez du arlo horretan esku hartuko, udal-autonomiaren kontra egin nahi ez badu. Toki-intereseko gaia izanik, tokiko administrazioari dagokio gaia arautzea eta kudeatzea.

- Baina, bestetik, autonomia zedarritu behar da, eta muga horiek autonomiaren benetako neurria agertuko dute. Autonomiaren zedarritzea ez da era homogeen gertatu. Administrazioen artean aldeak daude, guztiek ez baitute autonomia-maila berdina. Autonomia-erkidegoen autonomia-maila ez da tokiko administrazioaren autonomia-maila bera. Autonomia-erkidegoen kasuan, Konstituzioak eta autonomia-estatutuak ezarri dituzte autonomiaren mugak. Kasu horretan, legegileak autonomiak dituen mugen barnean jardun beharko du. Aldiz, tokiko administrazioaren kasuan eta baita unibertsitatearen kasuan ere, legegilea da autonomiaren mugak identifikatzen dituen. Hots, tokiko administrazioa autonomoa da, baina betiere Legearen barruan (Legeak utzitako esparruaren barruan).

Autonomiari lotutako ahalmenak honako hauek dira:

- Arauak emateko gaitasuna.
- Erakunde autonomoaren gobernu-organoak entitateko kide diren pertsonen artean eta pertsonen bitartez osatu behar dira.
- Berezkoak dituen interesak kudeatzeko ahalmena.
- Beren eskumenez baliatzeko adina baliabide ekonomiko bermatu behar zaie.

#### 4.8. KONTROLA ETA GATAZKA

Administrazio publikoak Legearen eta Zuzenbidearen arabera jardun behar du. Administrazio-jardueraren gaineko kontrolaren helburua da Administrazioak ordenamendu juridikoaren arau eta helburuak betetzen ote dituen aztertzea. Kontrol-bitarteko ugari daude: kontrol politikoak, botere judizialaren bidezko kontrola, Administrazioak berak egiten dituen kontrolak (barneko kontrolak zein beste administrazio publikoei egindakoak), edota beste erakunde konstituzional batzuek (Herri Defendatzaileak edo Kontu Publikoen Auzitegiak) egiten dituztenak.

Kontrolaren izaerari dagokionez, bi kontrol mota bereizi behar dira:

- Legezketasun-kontrola: administrazio jarduerak lege eta erregelamenduek ezarritakoa betetzen ote duen aztertzea du helburu kontrol mota horrek.
- Egokitasun-kontrola: kontrol mota hori administrazio-erabakia ordenamendu juridikoarekin bateragarria ote den baino harantzago doa: haren egokitasuna balioetsi egingo du. Balioespen-irizpideak subjektiboak dira, eta erabakiaren egokitasun politikoa edo gizarte-egokitasuna neurtuko dira.

Kontrola noiz gauzatzen den irizpidetzat hartuz, honako bi hauek bereiz daitezke:

- Aurretiazko kontrola: administrazio-organo eskudunak erabakia formalki onartu aurretik gauzatzen da. Horren adibide finantza-kontrola dugu, udal kontu-hartzaileak egin behar duena udal-akordioak onartu aurretik. Beste adibide batzuk dira udalak hirigintza-plangintzak onartu aurretik diputazioak eman beharreko oniritzia, edo egintza deusezak berrikusteko prozeduretan Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak (edo Estatu Kontseiluak) eman beharreko irizpen loteslea.
- Ondorengo kontrola (edo *a posteriori*): organo eskudunak bere erabakia onartu ondoren gauzatzen den kontrola. Kontrol-bide horrek ez dio eragozpenik jartzen organo eskudunari bere erabakia onartzeko, behin onartu ondoren gertatuko baita. Errekurtsoak dira ondorengo kontrolaren adibiderik garbienak.

Kontrola eta gatazka bideratzeko ezarri diren teknikak mota askotakoak dira. Teknika horiek sistematizatzeko, honako sailkapen hau egin daiteke:

- *Botereen arteko gatazkak*. Tipologia honen barnean, hiru hipotesi hauek sar daitezke:

- *Konstituzio-erakundeen arteko gatazkak*. Gatazka horiek Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 73.-75. artikuluetan arautu dira. Araubide hori Gobernuaren, Kongresuaren, Senatuaren eta Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren arteko eskumen-gatazkez arduratu da. Erakunde horietako batek, uste duenean aipatutako beste erakunderen bat hari dagozkion eskumenez baliatzen ari dela, Konstituzio Auzitegian gatazka aurkeztu ahal izango du (73.1). Prozedurak honako urrats hauek ditu: aurrena, eskudun dela uste duen erakundeak erakunde usurpatzaileari ohartarazpena igorri behar dio, erabakia deusezta dezan eskatuz; erakunde ohartaraziak, hilabete bateko epean, erantzun behar dio egin zaion ohartarazpenari; hilabetearen buruan erakunde ohartaraziak ez badu erantzuten, aurka azaltzen bada edo erabakia deuseztatzen ez bada, erakunde ohartarazleak Konstituzio Auzitegian gatazka aurkeztu ahal izango du.

- *Euskal Autonomia Erkidegoko* erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-erakundeen arteko gatazkak konpontzeko, Ebazpen Batzordea sortu da (3. ikasgaiari aztertuko da).

- *Administrazioen eta epaitegien* arteko eskumen-gatazkak sortzen direnean, Jurisdikzio Gatazken Auzitegiari egokituko zaio horiek konpontzea (BJLOko 38. art.). Auzitegi horrek 6 kide ditu: Auzitegi Goreneko presidentea (presidentea), Auzitegi Goreneko Administrazio Auzigaietarako Salako bi magistratu eta Estatu Kontseiluko hiru kontseilari. Eskumena, legitimazioa, prozedura... Jurisdikzio Gatazkei buruzko Lege Organikoak arautzen ditu.

- *Administrazio erakundeen arteko gatazkak*. Administrazioen arteko kontrolak hainbat indar eta neurritakoak izan daitezke. Lurralde-administrazio batek erakunde bat sortzen duenean (deszentralizazio funtzionalaren bidez), kontrol estuak izango dira azken horren gainean, administrazio sortzailearen erakunde instrumentala baita. Administrazioen artean halako lotura berezirik izan ezean, kontrolak administrazio bakoitzaren autonomiarekin bateragarria izan beharko du. Hori horrela, administrazioaren autonomia-mailak kontrolaren indarra mugatuko du. Adibidez, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko kontrola mugatua izango da, autonomia-maila handia baitute autonomia-erkidegoek; aldiz, udalerriaren, Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren arteko kontrolak zabalagoak dira.

- Estatuaren eta erkidegoen arteko gatazkak sortzen direnerako (edo autonomia-erkidegoen arteko gatazkak sortzen direnerako), Konstituzio Auzitegiaren esku-hartzea aurreikusi da (KALOKo 60.-72. art.). Eskumen-gatazkak positiboak zein negatiboak izan daitezke, eskumen-banaketa hausten duten erabakien aurka jartzen dira, eta exekutiboek dagokie horiek aurkeztea (horiek ere 3. ikasgaiari azalduko ditugu).

Gainerakoan, lege-lerruna duten arauen kasuan, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko kontrolak Auzitegi Konstituzionalak egingo ditu, eta, bestelako xedapen zein akordioak direnean, justizia-azuztegiaren bitartez gauzatuko dira, batari zein besteari xedapenok aurkaratzeko legitimazioa aitortu baitzaie.

Edozelan ere, Konstituzioak 155. artikuluan kontrol zuzen bat ezarri du: "Baldin eta autonomia-erkidego batek betetzen ez baditu Konstituzioak edo beste lege batzuek ezarritako betebeharrak, edo Espainian interes orokorrari larri erasotzen dion moduan jokatzen badu, Gobernuak, aurrez autonomia-erkidegoko presidenteari errekerimendua eginik eta, hark aintzat hartu ezean Senatuaren gehiengo absolutua bildurik, dagozkion neurriak hartu ahal izango ditu erkidegoari betebeharrak horiek nahitaez betearazteko edo aipaturiko interes orokorra babesteko". Aipaturiko neurriak betearaz daitezken, Gobernuak erkidegoko agintari guztiei jarraibideak eman ahal izango dizkie. Aukera hori erkidegoko ordezkarien ordezkapenari erreferentzia egiten dio, eta eskumen-harremanak hierarkia-harreman bihurtzen ditu.

- Udalerrien arteko gatazkak sortzen direnean, autonomia-erkidegoari egokitu zaio horiek konpontzea, bi udalerrak erkidego berekoak badira, eta bestela Estatuko Administrazioari (TEOL 50.2)

- Udalerriaren eta Estatuko edo erkidegoko administrazioen arteko gatazkak sortzen direnean, hainbat kontrol mota jar daitezke abian. Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioak, bakoitzari dagozkion eskumenen esparruan, tokiko erakunde baten egintza edo akordio batek ordenamendua hausten duela uste badu, egintza edo akordio hori baliogabetzeko eska diezaioke tokiko erakundeari, hilabeteko epean baliogabetzeari ekin dakion (TEOLeko 65. art.). Estatuko Administrazioak edo, hala badagokio, autonomia erkidegokoak, egintza edo akordioa administrazioarekiko auzibidean aurkaratu dezake bai zuzenean, egintzaren edo akordioaren berri izan ondoren, bai tokiko erakundeari egindako eskaera batean adierazitako epea igaro ondoren, baldin eta eskaera egitea aukeratu badu.

Kontrol horiek auzibidera garamatzate, akordioak aurkaratzeko ahalmena eskaintzen baitute. Baina bada kontrol zuzenagorik ere (TEOLeko 60. eta 61. artikuluetan).

- *Administrazio-organoen arteko gatazkak.* Administrazio eta Prozedura Legeak xedapen orokorrak aurreikusi ditu administrazio bereko organoen arteko gatazkak sortzen direnerako (20. art.):

- Administrazio-organo bat gai baten gainean ebazteko eskumenik ez daukala ohartzen bada, espedientea zuzenean bidaliko dio bere iritziz eskumena duen organoari.

- Prozeduran parte hartzen duten interesdunek ebazteko eskumena hartu duen organora jo dezakete honako hau adierazteko: jarduera bertan behera utz dezala eta haien aburuz eskumena duen organoari bidal diezaioala espedientea. Halaber, interesdunok beren iritziz eskumena daukan organora jo dezakete, ebatzi beharreko gaiak arduratzen ari den organoari eska diezaion eskumenaz baliatzeari uzteko.

- Eskumen-gatazka hierarkia-harremana duten organoen artean gertatzen denean, hierarkian gora dagoenak ebatziko du, eta, hierarkia-harremanik ez badute, eskumen-gatazka aurkeztu ahal izango da. Administrazio eta Prozedura Legeak ez du ezer ere aurreikusi organoen arteko gatazken prozedurei buruz. Beraz, administrazio bakoitza arautzen duten xedapenetan ezarritakoa bete beharko da (ikus LOFAGEko 14 XG eta TEOLeko 50.1 artikulua, azken horrek ezartzen duenez eskumen-gatazkak Osoko Bilkurak ebatziko ditu —organo kolegiatuen artean gertatzen direnean—, edo alkateak —gainerako kasuetan—).



## 5. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ESKEMA OROKORRA

### *Lurralde-administrazioak:*

- Estatuko Administrazioa:
  - Administrazio zentrala
  - Administrazio periferikoa
  - Kanpo-administrazioa
- Autonomia-erkidegoetako administrazioa
  - Administrazio zentrala
  - Administrazio periferikoa
  - Kanpo-ordezkaritzak
- Lurralde historikoak
  - Batzar Nagusiak
  - Foru Aldundia
- Tokiko administrazioa
  - Udalerriak
  - Probintziak
  - Uharteak
  - Eskualdeak / Koadrillak
  - Mankomunitateak
  - Area Metropolitarrak
  - Udalerriz azpiko erakundeak (kontzejuak)
- Europar Batasuneko administrazioa

### ***Lurralderik gabeko administrazioak***

- Erakunde-administrazioa
  - Autonomiadun erakundeak
  - Enpresa-erakunde publikoak / Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak
  - Baltzu publikoak
  - Partzuergoak
- Korporazioak
  - Lanbide-elkargoak
  - Ganbera ofizialak
  - Arrantzale-kofradiak
  - Kirol-federazioak
- Administrazio independenteak

## **BIBLIOGRAFIA**

ALVERTÍ ROVIRA, E., “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” DA 230-231, 1992; ALVERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” REDC 14,1985; ARIÑO ORTIZ, G., “Principios de descentralización y desconcentración” DA 214, 1988; ARZOZ, X., *Administrazio Zuzenbidearen hastapenak*. UPV/EHU, Bilbao, 2006; CARBONELL PORRAS, E., *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico*. Civitas, Madril, 1999; COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*. Thomson Civitas, 2006; FERNÁNDEZ FARRERES, G., “El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su

incidencia orgánica” RVAP 6, 1983; FERNANDEZ FARRERES, G., “Las Conferencias Sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” in ZZAA, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Ariel, Bartzelona, 1993; GALLEGO ANABITARTE, A., “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda” RAP 122, 1990; GALLEGO ANABITARTE, A., *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Marcial Pons, Madril, 2001; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público” RAP 129, 1992; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Madril, 1964; JIMENEZ-BLANCO, A., “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” DA 240, 1994; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Derecho de manifestación, representación política y juez penal. En torno a algunos autos del Juez Garzón*. IVAP, Bilbo, 2003; LAZCANO BROTONS, I., “Presupuestos para el planteamiento de los conflictos positivos de competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas” RVAP 20, 1988; LÓPEZ GUERRA, L., “El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales” RVAP 10, 1984; LÓPEZ NIETO, F., *La Administración Pública en España*. Ariel, Bartzelona, 1989; MARTÍN-RETORTILLO, L., “En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales” REDA 9, 1976; MESSEGUER YEBRA, J., *La competencia administrativa y sus modulaciones. Desconcentración, delegación, avocación, encomienda, delegación de firma y suplencia*. Madril, 2005; MORELL OCAÑA, L., “El principio de jerarquía en la Administración: del paradigma de la objetivación al de la fidelitas personal” DA 230-231, 1992; NIETO, A., “La jerarquía administrativa” DA 229, 1992; PALOMAR OLMEDA, A., *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada, 1998; SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico” DA 230-231, 1992; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo” REDA 40-41, 1984; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*. I Bol, Iustel, Madril, 2004; SANTOLAYA MACHETTI, P., “En torno al principio de cooperación” RDP 21, 1984; TORNOS MAS, J., “Las Conferencias Sectoriales” DA 240, 1994; VALERO TORRIJOS, J., “Las bases del régimen jurídico de los órganos colegiados en la Ley 30/1992 (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril)”, RAP 154, 2001.

## Seigarren gaia. ADMINISTRAZIO-EGINTZA

Administrazioaren jarduera hiru kategoriatan bana daiteke: administrazio-egintzak, kontratuak, eta administrazio-koakzioa. Administrazio-egintza aldebakarreko erabakia da, juridikoki era formalizatuan agertu behar dena; kontratuak borondateen arteko akordioak (itunak) dira; eta administrazio-koakzioa, aldez aurreko administrazio-egintzarik gabeko ekintza zuzena da (edo, nahi bada, prozedurarik gabe erabaki daitekeen exekuzio-agindua, salbuespenezko kasuetan erabakia izan daitekeena —desordena publikoak, kasu—).

Administrazio-egintza bi perspektibatatik azter daiteke. Alde batetik, administrazio-egintza da Administrazioak bere borondatea ezagutarazteko eta bere zereginak betetzeko duen baliabide nagusia. Bestetik, hiritarraren ikuspegitik, haren eta Administrazioaren arteko harremanak administrazio-egintzen bitartez gauzatuko dira, eta egintza horien bitartez onurak, kargak jasoko ditu.

Administrazio-egintzaren nozioa benetako garaipen historikoa da. Jatorria eta zentzua Frantziako Iraultzaren ondorengo aldiari bilatu behar dira, herritarrak administrazio berri eta boteretsuaren jardunaren aurrean babes-mekanismoak behar dituenean. Administrazio-egintza oinarrizkoa izango da babes horretan, Administrazioaren jardunaren legezkotasun printzipioa ere haren mende jartzea ahalbidetzen duelako. Hain zuzen ere, onargarria izateko, administrazio-egintzak bat etorri behar du legearekin.

### 1. KONTZEPTUA

Administrazio-egintza Administrazioaren erabaki betearazlea da, ahal baten erabileraren ondoriozkoa (edo ahal horren isla dena). Administrazio-egintza era honetan definitu ohi da: *borondate, iritzi, ezagutza edo nahiaren deklarazioa da, Administrazio Publikoak administrazio-ahal baten oinarrian egina; erregelamendu-ahalaz bestekoa da*. Beste hitz batzuetara ekarriz gero: administrazio-egintza da Administrazioak egiten duen oro, baldin eta Administrazio Zuzenbidearen arabera arautzen bada eta, era berean, erregelamenduez apartekoa edota jarduera material hutsez apartekoa bada.

Aipa ditzagun zein diren administrazio-egintzon ezaugarriak:

a) Administrazio-egintzak Administrazioaren *deklarazio* (intelektual)ak dira (adibidez, autobus bati zigilua jartzea agintzen duen zehapena, edo Administrazioak eraikin bat birrintzea hitzartzea, baimentzen den gehienezko altuera gaintitzeagatik). Administrazio-egintza horiek deklarazioak dira; besterik da erabaki horiek hartu ondoren Administrazioak (edo, Administrazioaren aginduz, hiritarrak) martxan jarri behar duen *jarduera materiala* (hots, zigilua jartzea edota birrintzen hastea).

Jarduera material hutsaren eta administrazio-egintzaren arteko bikoiztasun horretan sakonduz, hiru alderdi azpimarratu behar dira:

*Lehena.* Herritarrontzat *eragin negatiboak* sor ditzaketen jarduera materialei ekin ahal izateko, aurrez, administrazio-egintzak eman behar izan dira. Alegia, Administrazioek ez dute hasterik herritarren eskubideak murriztuko dituen jarduera materialik, jarduera horren oinarri juridikoa (titulu juridikoa) den ebazpena edo administrazio-egintza aldez aurretik eman gabe (93.1 art.). Erabili ditugun bi adibide horietan, birrintzearen jarduerak aldez aurretik hori erabakitzen duen erabakia behar du, eta zigiluak aurrez zehapena ezartzea eskatzen du.

*Bigarrena.* Administrazioen zenbait jarduera materialek beren baitan deklarazioak dakartzate, hots, administrazio-egintzak dira. Horren adibide dira egintza *mimikoak* (adibidez, bidezainek besoekin eta eskuekin egiten dituzten keinuak eta seinaleak). Kasu horietan, jarduera material (keinu edo seinale) horien helburua deklarazio bat jakinaraztea da (geldi!, ibili azkarrago!, eta abar).

*Hirugarrena.* Kontuan izan behar da zenbaitetan administrazio-egintzak ez direla berariaz deklaritzen, baizik eta administrazio-jardueretatik ondorioztatzen direla; horiek egintza *esangabeak* dira.

b) Administrazioaren deklarazio intelektualak hainbat izaera izan ditzake:

- haren borondatea ager dezake (adibidez, zehapen bat, baimen bat; horietan Administrazioaren borondatea agertzen da);
- haren iritzia ager dezake (adibidez, Administrazioaren iritzi tekniko agertzen den txosten bat);
- haren nahia ager dezake (administrazio-organo batek beste bati luzatzen dion eskaera edo ebazpen-proposamena)
- haren ezaguerak ager ditzake (esaterako, herritarrari ematen zaion errolda-ziurtagiria).

c) Deklarazioa Administrazio Publiko batek eman behar du. Administrazioak Prozeduraren Legeko 2. artikuluan ageri zaizkigu zerrendaturik. Argi izan behar da Administrazio ez diren zenbait erakunderen erabakiek (Gorteetako gobernu-organoetakoak edota Euskal Legebiltzarrekoak), nahiz eta administrazio-egintzarik ez izan, aplikagarri dutela administrazio-zuzenbidea, beren langileei edota ondareari lotutakoak badira (ikus 29/1998 Legea, uztailaren 13koa, administrazio-azibideari buruzkoa, 1.3 art.).

Ez dira administrazio-egintzak, beraz, herritarrek Administrazioei bidaltzen dizkieten idazki, eskaera edo errekursoak, horiek Administrazio Zuzenbidearen arabera arautzen diren arren.

d) Deklarazioak administrazio-ahal batean izan behar du oinarri. Horrek administrazio-egintzak eta legezketasun printzipioa lotzen ditu, administrazio-ahala legezketasunak Administrazioari eskaintzen dion jarduteko ahalmena baita. Administrazioa administrazio-ahalez baliatzen denean, bere jarduera Administrazio Zuzenbidearen mende izango da.

Horrek, bestalde, bereizi egiten ditu administrazio-egintzak eta Administrazioak Administrazio Zuzenbideaz aparteko zuzenbide batean oinarrituz emandakoak. Administrazioak jarduerak Zuzenbide Pribatuan oinarrituz egiten dituenean, horiek ez dira *administrazio-egintzat* joko, horiek *Administrazioaren egintzak* dira (adibidez, Administrazioak eraikin bat erostea edo alokatzea, edota merkataritza-jarduera hutsa gauzatzea).

Administrazioa administrazio-egintzak emateko ahalaz baliatu behar dela esan dugu; eta ahal hori erregelamendu-ahalaz bestelakoa izan behar dela. Izan ere, Administrazioa erregelamendu ahalaz baliatzen denean, emaitza erregelamendu bat izango da, eta ez administrazio-egintza bat.

## 2. ELEMENTUAK

### 2.1. SUBJEKTUA

Administrazioek administrazio-egintzak onartzen dituzte. Administrazio-egintza aldebakarrekoa da, Administrazioaren borondate hutsa agertzen duelako. Nahiz eta hori horrela izan, zenbaitetan herritarren alde aurreko borondatea erabakigarria izaten da egintza gerta dadin (adibidez, baimen edota diru-laguntza bat onartua izan dadin, aurrez eskabideak aurkeztu beharko dira), edota egintzak eragina sor dezan (adibidez, funtzionarioa izendatzeak eragina sor dezan, lehiakide aukeratuak postua hartu behar du).

Bestalde, administrazio-egintza Administrazioaren barneko organo eskudunak eman behar du (53.1 art.) (beti ere kontuan izanik Zuzenbideak baimentzen dituen eskumen-aldaketan ondorioz gerta daitezkeen aldaketak —Prozeduraren Legeko 13. art. eta hurrengoak—).

Administrazio-organok pertsona fisikoak osatzen dira; hori horrela izanik eta, administrazio-prozeduraren irizpideetatik bat den “partzialtasunik eza” bermatua izan dadin, administrazio-egintza erabaki behar duen organoko titularrak ez ditu beregain izan beharko Legearen 28. artikuluan zerrendatzen diren abstentzio-kausak. Edozelan, abstentzio-kausa tartean izanik egintza onartuz gero, egintza ez da ezinbestean baliogabea izango (28.3 art.) (aurrerago jardungo dugu horretaz). Organoa kide anitzekoa izanik, administrazio-egintzak, baliozkoak izan daitezen, Legearen 22. eta hurrengo artikuluen arabera izan beharko dira.

### 2.2. OBJEKTUA

Elementu hau administrazio-egintzaren edukari atxikitzen zaio. Hasiera batean ezkutuan dagoela dirudien eskakizun horrek garrantzi konstituzional handia du (EK-ko 106.1 artikulua). Diskrezionaltasuna kontrolatzeko tekniketako batekin bat egiten du, lehen ere aipatu dugun horietako batekin: agintea desbideratzea. Teknika horren oinarrian zera dago: Administrazioak ezin ditu erabili egotzi zaizkion ahalak ordenamendu juridikoan aurreikusitako xede ez diren beste batzuetarako (APLko 70.2 artikulua). Hori egingo balu, kasuan kasuko egintza Zuzenbidearen aurkakoa litzateke eta, ondorioz, baliogabea. Zehazkiago esatearren, akats deuseztagarria egingo litzateke (APLko 63.1 artikulua).

Administrazio-egintzaren edukia araubidean ezarritakoari lotu behar zaio, zehatza izan behar da, eta egintzon helburuei egokitua (53.2 art.). Horrek honakoa esan nahi du:

- administrazio-egintzak legearen arabera izan behar direla (hots, araubidearekin bateragarriak)
- zehatzak (hots, ezaguna izan behar da egintzek zer agintzen duten eta argiak beren edukiak)
- egingarriak (ez litzateke zilegi egintza bat onartzea euria gelditu dadila aginduz, edota lurreraturik dagoen eraikin bat birrin dadila aginduz)
- egintza bere *helburuari* atxiki behar zaio. Azpimarratu behar da egintza ororen helburua, oro har, interes publiko bat asetzea izan behar dela; helburu orokor horrez gain, egintza bakoitzak helburu propioa izan behar du, legezkotasun printzipioak Administrazioari eskaintzen dizkion ahalei loturikoa. Alegia, legezkotasunak Administrazioari ahal bat eskaintzen dionean, ahal horri lotzen zaizkion helburuak bermatzeari ekin beharko dio, ez, ordea, ahal horretaz baliatu bestelako helburu batzuk lortzeko (azken

horri, “botere- edo aginte-desbideratzea” esaten zaio —63. art.—; horretaz aurrerago jardungo dugu). Bi hitzetan, ahalaren helburua elementu arautua da, ahaa eskaintzen duen arauak ezarri behar duena; beraz, kontrolagarria.

Ekar dezagun esandakoa adibide batera. Administrazioari eskaini zaion ahal zehatzaileaz baliatuz, ez litzateke onargarri udaltzain batek herritar bati isuna jartzea mendeku gisa (hots, mendekua izanik isunaren helburua). Helburu hori ahal eskaintzen duen arauak agertzen ez duen helburua izanik, egintza deuseztagarria litzateke, botere-desbideraketa nabarmenaz onartu delako. Hala eta guztiz ere, arazo handiena arauaren xede teorikoen eta haren babesean hartutako administrazio-egintzaren benetako helburuen arteko batasun falta frogatzeko beharrean legoke. Edonola ere, frogaraz soila izango litzateke, eta jurisprudentiak hori malgu dezake.

### 2.2.1. ADMINISTRAZIO-EGINTZAK ARRAZOITZEA

Administrazio-egintza guztietan jaso daiteke zergatia (edo oinarria); arrazoituak izan daitezke, beraz. Baina zenbait kasuri begira, legeak Administrazioa behartzen du erabakiekin batera erabaki horren oinarriak zein diren agertzera. Ikusiko dugunez, legeak arrazoitzeari lotu dizkion suposamenduak oso zabalak dira eta, hori horrela izanik, *interesdunentzat onurak dakartzaten egintza arautuak* soilik geratuko dira arrazoitzearen beharretik at. Aipa dezagun zein egintza motari lotu zaion arrazoitzearen beharra (54. art.):

- Eskubide subjektiboak edo bidezko interesak mugatzen dituzten egintzak.
- Administrazioak bere kabuz berrikusteko prozedurak, administrazio-errekurtsoak, auzibidera jo aurreko erreklamazioak, eta arbitraje-prozedurak ebazten dituzten egintzak.
- Aurrez buruturiko jardunetan erabilitako irizpideekin edo organo aholku-emaleek emandako irizpenarekin bat ez datozenak.
- Egintzen etena hitzartzen duten erabakiak, eta Legearen 72. eta 136. artikuluetan jasotako behin-behineko neurriak hartzekoak.
- Presazko izapidetzea aplikatzeko edo epeak luzatzeko erabakiak.
- Diskrezio-ahalaz baliatuz emandakoak, baita lege edo erregelamenduetako berriazko xedapenen baten ondorioz hala behar dutenak ere.

Arrazoitzearen beharrak Administrazioa behartzen du administrazio-egintza zergatik eman den azaltzera. Arrazoitzea nahiko adierazgarria izan behar da interesdunek jakin dezaten egintzaren zergatia zein den, gero beren eskubideak eta interesak era egokian defenda ditzaten (KAE 37/1982, ekainaren 16koa; 1986ko ekainaren 9ko AGE). Arrazoitzearen beharra egintzat jotzen da Administrazioa prozeduran dauden txostenak bidaltzera mugatzen bada (1986ko maiatzaren 30eko AGE).

Arrazoitzearen beharra izanik Administrazioak ez badio ekitenarrazoitzeari, administrazio-egintza forma-akastuntzat jo behar da. Forma-akats horrek administrazio-egintzaren deuseztagarritasunari bide emango dio baldin eta arrazoitze ezak defentsa-gabezia sortu badu; bestelakoan, hots defentsa-gabeziarik sortu ez badu, balio gabetzea ez dakarren irregulartasuntzat jo behar da.

Hautaketa-prozesuei eta norgehiagoka-prozedurei amaiera ematen dieten egintzak arrazoitzeko deialdiaren arauetara begiratuko zaie; nolani ere, ebazpenaren oinarriak prozeduran adierazi behar dira.

### 2.3. FORMA

Administrazio-egintzak ibilbide formal baten emaitzak dira, prozeduraren emaitzak alegia. Neurri berean, administrazio-egintzak juridikoki formalizatutako erabakiak dira.

Administrazio-egintzak *idatziz* egiten dira. Hala ere, *beste era* egokiagoren batean adieraz edo jaso daitezke, egintzen izaerak hala eskatzen duenean edo horretarako bide ematen duenean (55.1 art.). Beste era hori ahozkoa izan daiteke, baina ez ahozkoa soilik, entzunezko era, seinale bidezkoa, eta abar erabil baitaitezke. Administrazio-organoeek beren jarduna ahoz gauzatzen dutenean, eta erabakiak idatziz jaso behar badira, mezua ahoz ekoitzi duen organoaren mendekoak idatziz jaso eta izenpetu behar du. Egintza hori jakinarazi edo komunikatu behar denean, zein agintaritzak eman duen adierazi behar da. Kide anitzeko organoen erabakiak, akta batean jaso behar dira.

Betekizun horiek banako egintzei lotzen zaizkie, baina izaera bereko egintza bat baino gehiago eman behar denean (adibidez, hainbat izendapen, emakida edo lizentzia), denak egintza bakarrera biltzea erabaki dezake eskumena duen organoak. Egintza bakar horrek zehaztu beharko du interesdun bakoitzari egintzak zein ondorio dakarzkion. Horiek egintza *anitzak* dira.

Egintzaren eduki konkretua alda daiteke egintza motaren arabera. Edozelan ere, egintza orok honako datu hauek jaso behar ditu: erabakia zein den, erabakia hartu duen organoa zein den, eta data. Bestalde, egintza arrazoitua izan behar bada, egitatean eta zuzenbidezko oinarrien aipamen laburra jaso beharko du. Era berean, organo aholkulari baten txostena eskatu bada, egintzak agertu beharko du txostenarekin bat datorren, edota organo aholkularia entzun ondoren (beraz, haren irizpena jarraitu gabe) eman ote den.

Ez dezagun ahantzi, egintzak interesdunaren eskubideak edo interesak ukitzen baditu, jakinarazi egin beharko zaiola interesdunari. Kasu horietan, jakinarazpena baldintza izango da egintzak eraginak sor ditzan.

### 3. ADMINISTRAZIO-EGINTZA MOTAK

Administrazio-egintzak era askotara sailka daitezke:

- Jatorriko subjektua nor den gorabehera, Estatuko organoei, organo autonomikoei, tokiko organoei eta abarri buruz hitz egiten dugu edo, beste ikuspuntu batetik, elkargoko organoen egintzei eta egintza monokratikoei buruz. Horiek hartzeko arauak aldatu egingo dira, egileak elkargoak izan edo pertsona bakarreko organoak izan.

- Hartzaille subjektuei begiratuz gero, egintza bakarrei buruz (hartzaille zehatzak dituen, bat edo batzuk izan), eta egintza orokor eta pluralei buruz (subjektu kopuru zehaztugabeari dagokio, adibidez, oposizio-deialdi batean) hitz egiten dugu. Bereizketa hori garrantzitsua da batzuei eta besteei egin beharreko jakinarazpenaren araudiaren eraginetarako, aurrerago ikusiko dugun moduan.

- Legearekin duen loturagatik, egintza arautuei (obren lizentziak, adibidez) edo diskrezio-egintzei (sailkatutako jardueren lizentzia, adibidez) buruz hitz egingo dugu. Bereizketa hori aipatu dugu lehen ere.

- Kanporatzeko moduari dagokionez, berariazko egintzei, ustezko egintzei edo esangabeko egintzei buruz hitz egiten dugu, aurretik dakigun moduan.

- Eraginei begiratu gero, eratzeko egintzei (lotura juridiko zehatza sortu, aldarazi edo hausten dute) eta deklarazio-egintzei (aldez aurretik existitzen zen egoera bat onartu besterik ez dute egiten) buruz hitz egiten dugu.

- Deklarazioaren xedeari jarraiki, egintza errealei (gauza baten ezaugarriei heltzen diete), pertsonalei (subjektu baten ezaugarriak hartzen ditu aintzat) eta mistoei (bi tipologietako elementuak bateratzen ditu) buruz hitz egiten dugu. Sailkapen horrek eragin praktikoak ditu eskualdatzearen araubideari begira. Izan ere, egintza errealean kasuan onartu egiten da eskualdatze hori, baina egintza pertsonalen kasuan ez da onartzen edo Administrazioaren baietzaren mende jartzen da.

- Denboran duen eraginkortasunari jarraiki, berehalako traktuko egintzei buruz (adibidez, eragiketa-baimenak) edo jarraipenezkoei buruz (adibidez, funtzionamendu-baimenak) hitz egiten dugu. Azken horiek arazoak azaltzen dituzte, beharrezkoa delako inguruabar berrietara edo aurrerapen zientifiko eta teknologikoetara etengabe egokitze eskatzea.

Hona hemen gehien interesatzen zaizkigun sailkapenak:

### 3.1. SORTZEN DITUZTEN ERAGINEN ARABERA

Administrazio-egintzek sortzen dituzten eraginaren arabera, honako bi tipologia hauek bereiz daitezke:

#### - *Aldeko egintzak edo egintza mesedegarriak*

Kategoria honen adibide dira: onarpenak (ikaslea Fakultatean, kasu), baimenak (zenbait eskubide exekutatu ahal izateko eskatzen direnak), emakidak (Administrazioari legokiokoen zerbitzu bat kudeatzea herritarrari eskaintzen zaionean), diru-laguntzak, jaregiteak (edo dispentsak), eta abar.

#### - *Kargak edo kalteak ezartzen dituztenak*

Adibidez, zigorrak, zehapenak, desjabetzeak, debekuak, eta abar.

Aldeko egintzak errebokaezinak dira, eta salbuespenezko kasuetan sor ditzakete atzeraeraginak, beti ere, batetik, egintzak eraginkortasuna izateko jarri den data atzeratuan jadanik existitzen baziren egitatezko baldintzak, eta, bestetik, eraginkortasunak kalterik ekartzen ez badie beste inoren eskubideei edo bidezko interesei (57.3 art.).

Kargak edo kalteak dakartzatenek legeen gaikuntza behar dute, arrazoitu egin behar dira eta atzeraeragin eza da horietan arau (1986ko azaroaren 12ko AGE).

### 3.2. BERRIKUSGARRITASUNAREN ARABERA

Administrazio-egintzak aurkaratzeko bi bide daude, errekurtsio-sistema bikoitza dagoelako. Batetik, aurrerago ikusiko diren administrazio-errekurtsioak daude. Bestetik, administrazioarekiko auzi-errekurtsioa dago, organo judizialen aurrean jartzen dena jada. Horrela, bada, azken hori jarri ahal izateko, beharrezkoa da aldez aurretik administrazio-bidea agortzea. Premisa horietatik abiatuz, komeni da honako administrazio-egintza mota hauek identifikatzea.



- *Behin betiko egintzak.* Erabaki administratiboak dira, prozedurari bukaera ematen diotenak. “Ebazpen” ere esaten zaie, eta normalean gaiaren funtsari buruz erabakitzen dute (Administrazio eta Prozedura Legeko –APL- 89. art.). Ebazpen horiek aurkara daitezke beti. Aitzitik, aurkaratzea ezberdina izan daiteke, honako azpimultzo hauen arabera:

- *Administrazio-bidea agortzen dutenak.* Egintza hauek ezin dira berrikusi Gora Jotzeko errekurtsorearen bitartez administrazio-bidean. Administrazio-bidea agortzen duten zenbait egintzen aurka aukerako birjartze (edo berraztertze) errekurtsua aurkez daiteke, edota auzibideari ekin administrazioarekiko auzi-errekurtsua jarri. Administrazio eta Prozedura Legeko 109. artikulua administrazio-bideari Administrazio guztietan amaiera ematen dioten hainbat ebazpen zerrendatzen ditu (adibidez, hierarkian gainetik inor ez daukaten organoak). Hortik aurrera, Administrazio bakoitzak are gehiago zehatz dezake zerrenda. Gauzak horrela, Estatuko Administrazioarentzat LOFAGEko 15. Xedapen Gehigarria ikusi behar da (hain zuzen ere, Administrazio eta Prozedura Legeko 9. XGa indargabetu zuena). Administrazio autonomikoetarako, beren berezko antolamendu-legeak aztertu beharko dira, nahiz eta Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan ez dagoen horren inguruko aurreikuspen zehatzik. Toki-administrazioaren kasuan, lan hori TEOLko 52.2 artikulua egiten du.

- *Administrazio-bidea agortzen ez dutenak.* Ezin dira zuzenean aurkaratu Administrazioarekiko auzi-jurisdikzioan. Aldez aurretik administrazio-bidean aurkaratu behar dira, gorako errekurtsu deritzon horren bitartez (APL 114.1 art.). Kanporaketa bidez identifikatzen dira. “Egoera sortzen” ez duten horiek direla esan daiteke, Administrazioak oraindik ez duelako azken hitza esan. Kontuan izan behar da, egintza horiek administrazio-bidean errekurri daitezkeela Gora Jotzeko errekurtsorearen bitartez, baldin eta errekurritzeko epea igaro ez bada, hots, irmotasunik gabeak badira. Egintza *irmo* edo *onartuak* errekurritu ezin daitezkeen egintzak dira, errekurritzeko epea bukatu delako jutzen baitira irmotzat (edo onartutzat).

Kasuan kasuko errekurtsua jarri gabe epea igarotzen bada, irmotzen edo irmo bihurtzen den egintza baimenduaren aurrean egongo gara. Jada ezin bada inolako errekurtsorik jarri, egintzak irmotasuna hartzen du. Horrek esan nahi du ezinezkoa dela kasuan kasuko egintza aurkaratzea (dagokionean ikusiko dugun berrikuste-errekurtsu bereziaren bitartez ez bada, behinik behin). APLko 28. artikulua berresteko egintza izenekoei ezartzen die arau hori. Berresteko egintzat hartuko dira subjektu, nahi eta funts berdineko beste batzuk erreproduzitzen dituzten horiek. Beste ikuspegi batetik begiratuta, egintza irmoak ez betetzeak legitimazioa ematen die kalteturikoei, Administrazioaren jardun ezaren aurkako auzi-errekurtsua jartzeko (APLko 29.2 artikulua).

- *Izapidezko egintzak.* Izapidezko egintzak prozeduraren barnean onartzen diren egintzak dira. Izapidezko egintzek ez dute bizitza propiorik, prozedurari amaiera emango dion behin betiko egintzari bide ematea baita haien funtzioa. Administrazio-prozedura baten barruan kokaturiko eta hartu beharreko erabakiarekiko izaera instrumentala duten egintzak dira. Esan daiteke ematen den azken ebazpena prestatu eta gauzatzeko balio dutela. Izapidezko egintzen adibideak honakoak dira: txostenak, irizpenak, proposamenak, antolaketako eta kudeaketako erabakiak, eta abar; horiek guztiak prozeduraren barnean ematen dira, azken erabakia prestatzeko xedez eman ere.

Izapidezko egintzak, berez, ezin dira era independentean errekurritu. Hori arau nagusia izanik, salbuespenak ere badira (107.1 art.); hona hemen zein kasutan errekurri daitezkeen izapidezko egintzak, era independentean:

- 1.- zuzenean zein zeharka gaiaren mamiaz erabakitzen badute
- 2.- prozedura aurrera egin ezinik uzten badute
- 3.- defentsa-gabezia sortzen badute
- 4.- eskubide edo bidezko interesetan kalte konponezina sortzen badute

Izapidezko egintzak lau kasu horietan era independentean errekurri daitezke, hots, horien aurka errekurtsioa aurkez daiteke. Baina horrek ez du esaterik nahi gainerako kasuetan izapidezko egintzak ezin daitezkeenik errekurritu. Izan ere, behin betiko egintzaren aurka errekurtsioa jartzen denean, izapidezko egintzaren bat akastuna izan dela argudia daiteke.

### 3.3. JATORRIZKO EGINTZAK ETA BERRESTEKOAK

- *Jatorrizko egintzak.* Jatorrizko egintzak dira lehenbiziko aldiz planteatu den prozedura bati amaiera ematen diotenak.

- *Aurretik emandako egintzak berrezartzen dituztenak: berresteko egintzak.* Hauek aurretik emandako ebazpenak berresten dituzte. Hots, aurrez planteatu eta ebatzi den prozeduran agertutako eskakizun eta oinarri berdinekin beste prozedura bat zabalduz gero, bigarren horretan Administrazioak aurrez erabakitakoa berriz ere ebazten badu, erabaki horrek aurrekoa berretsiko du.

Bikoiztasun horrek berebiziko garrantzia du administrazio-egintzak errekurritzeari begira, berresteko egintzak ezin baitira errekurritu. Arau horrek egintza irmoen zeharbidezko aldaketa ekidin nahi du. Pentsa dezagun epearen barruan errekurritu ez den egintza bat, irmoa izanik, ezin dela errekurritu; arau horrek saihesten du, hain zuzen ere, berresteko egintza bat bultzatu eta, epe barruan, berau errekurritzeko ahalmena lortzea (1986ko uztailaren 14ko AGE).

### 3.4. EGINTZA ANITZAK

Egintza *anitzak* edo "plurimoak" dira euskarri bakarrean agertzen diren hainbat egintza. Egintza horiek bizitza propioa dute, horietariko bakoitza egintza bat baita, egintza independentea. Horren adibide litzateke lehiaketa bateko onartuen zerrenda. Zerrenda hori argitalpen (edo euskarri) bakar batean jaso arren, izatez, izenaz bestelako onarpen-egintzak adierazten ditu. Inork bere izendapena errekurritzen badu, gainerakoenak bere horretan jarraituko dute.

## 4. ADMINISTRAZIO-EGINTZEN AKATSAK

Administrazio-egintzen akatsez dihardugunean, gauza jakin bati egiten diogu erreferentzia, hots, egintzen elementuek ez dituztela betetzen araubideak galdatzen dituen baldintzak. Administrazio-egintzak, kasu horietan, ez letozke bat araubidearekin, eta horrek egintzen aurka errekurtsoren bat jartzeko beta (oinarria) emango liguke. Administrazio-egintzaren teorian, balio eta eraginkortasun nozioen arteko bereizketa egin ohi da. Administrazio-egintza bat balioduna da Zuzenbidearekin bat datorrenean. Administrazio-egintza bat eraginkorra da, egokia denean eragin praktikoak zabaltzeko. Lkusiko dugun moduan, balioa eta eraginkortasuna une ezberdinetan har daitezke. Aitzitik, orain gehien axola diguna zera da: bata edo bestea hartzea baldintza ezberdinen mendekoa dela. Gauzak horrela, egintza bat balioduna izateko, beharrezkoa da kasu bakoitzerako legeak alde aurretik ezarritako funtsezko elementu

batzuk izatea. Horietakoren bat agertuko ez balitz, kasuan kasuko egintza ez da bat etorriko Zuzenbidearekin. Horretan datza baliogabetasuna; hain zuzen, Administrazio Zuzenbidean maila eta prozedura ezberdinak eskaintzea beren eraginei balioa emate aldera. Horiek ere, hasiera batean, ezberdinak izango dira, deuseztasun-akatsak edo deuseztagarritasun-akatsak izan.

Ikusi dugu administrazio-egintzek hainbat baldintza bete behar dituztela balioudunak izateko. Jakin behar da, ordea, horiek guztiak ez betetzeak ez duela garrantzi praktikoa berbera. Administrazio Zuzenbidean, interes orokorra dagoenez jokoan, hiru mailarainoko bereizketa egiten da baliogabetasunean. Hots, Administrazio Zuzenbideak egintzen akatsak mailakatu ditu, akatsik larrienetik hasi eta akats arinekin bukatuz. Hona hemen mailaketa hori:

- 1.- Egintza deusezak.
- 2.- Egintza deuseztagarriak.
- 3.- Baliogabetzea ez dakarren irregulartasuna.

#### 4.1. ERABATEKO DEUSEZTASUNA

##### 4.1.1. KASUAK

Aipa dezagun, lehenbizi, zein diren erabateko deuseztasun kasuak (hipotesiak). Administrazio eta Prozedura Legeko 62. artikulua araberan, erabat deusezak izango dira Administrazio Publikoen egintzak baldin eta:

*a) Babes-errekursoaren eremupeko eskubideei eta askatasunei kalte egiten badiete.*

EK-ko 14. eta 29. artikulua bitartean arauturik dauden eskubide eta askatasunez eta kontzientzia askatasunaz (EK-ko 30. art.) dihardu artikulua. Konstituzioak arautzen dituen gainerako eskubideak eta askatasunak ez leudeke artikulua horren eremupean.

Eskubide horiek tarteko, 1978ko Oinarrizko Eskubideen Babeserako Legeak (62/1987 Legea, abenduaren 26koa) ahalbidetzen dituen auzibideez balia daiteke.

Lege horretako 62.1.a artikulua erabilgarritasunaz sakondu nahi izanez gero, ikus AKE 114/1984, azaroaren 29koa, eta AKE 61/1989, apirilaren 3koa.

*b) Gaia edo lurraldea dela eta, argi eta garbi eskumenik ez duten organoek eman badituzte.*

Eskumen-akatsari dagokienez, deuseztasuna eskumen materialik ezari eta lurralde-eskumenik ezari lotu zaio; ez, ordea, hierarkia-eskumen ezari. Azken kasu horretan, hierarkia-eskumenik gabeko organoak emandako egintza deuseztagarria izango da, beraz, baliokidegarria.

Paragrafo horrek eskumenik eza agerikoa izatea galdatzen du, deuseztasuna ekar dezan. Eskumenik eza erabat nabarmena izan behar da, beraz. Edozelan, eskumen materialik eta lurralde-eskumenik gabe emandako egintza orok agerikoa du nahikoa eskumen gabezia.

*c) Ezinezko edukia badute.*

Deuseztasunak ezintasun faktikoari heltzen dio batik bat (fisikoki edo materialki ezinezko edukia duen egintza). Ezintasun ideal edo logikoko kasuetara ere zabaldu

izan da noiz edo noiz (barne-kontraesanak biltzen dituen edukia duen egintza edo, pareka daitekeena izateagatik, eduki anbigua edo zehaztezina duena, 2000ko maiatzaren 19ko AGE).

*d) Zuzenbide penaleko arau-hauste badira, edo arau-hauste penalaren ondorioz eman badira.*

Delitu penalekin batera, falta penalak ere jaso dira deuseztasunaren oinarri gisa.

Bi kasuek aplikazio-arazoak ekar ditzakete; izan ere, hasiera batean, Zigor Zuzenbideko Jurisdikzioaren eskumena da arau-hauste hori benetan agertzen dela igartzea. Aitzitik, hark ez du gaitasunik administrazio-egintzen baliozkotasunari buruz adierazpena egiteko, eta, horrelakorik egingo balu —praktikan gertatu ohi da—, “ondorio onartezinak” ekarriko lituzke. Beharrezkoa izango da zigor-zuzenbidearen epaia eskuratzea —eta, azken batean, Administrazioarekiko jurisdikzio-azua—, Administrazioak, berme guztiak izango dituen berrikuspen-prozedura batean, deuseztasunaren arrazoi hori erabili ahal izateko, igarritako zigor-zuzenbideko arau-haustea erabakigarria bada egintza egiteari dagokionez.

*e) Legez ezarritako prozedura erabat alde batera utziz, edo kide anitzeko organoek erabakiak hartzeko funtsezko arauak guztiz bazterturik eman badira.*

Paragrafo horrek prozedura “erabat alde batera utziz” emandako administrazio-egintzez dihardu. Hitz horiekin erreferentzia egiten zaie prozedurarik gabeko erabakiei, baita prozeduraren batean funtsezko bizpahiru izapide burutu gabeko erabakiei ere (1998ko martxoaren 8ko AGE).

Kide anitzeko organoen funtzionamendu-arauei dagokienez, legez ezarritako quorumik gabeko akordioak, deialdirik gabeko bilkuretan hartutakoak, edota gairerrendan jaso ez den gai bati buruzkoak lirakeke, besteak beste, deuseztasun-kausak.

*f) Araubidearen aurkako egintza espresuak nahiz ustezkoak, baldin eta egintza horiek ahalmen edo eskubideak eskuratzeko bide ematen badiete, horretarako funtsezko betekizunak ez dituztenei.*

Deuseztasun-kausa honek ez ditu soilik jasotzen araubidearekin bateragarriak ez diren ahalmen edo eskubideak eskuratzeko bide ematen duten egintzak; baizik eta, horiekin batera, aplikagarri zaie, eskura daitezkeen ahalmenak eta eskubideak araubidearekin bateragarriak izanik, eskuratzailak horiek eskuratzeko funtsezko betekizunak ez dituen kasuei ere. Administratuaren aldeko egintzak izanik, arau orokor modura, egintza horiek ezin dira ezeztatu. Hala eta guztiz ere, egintzaren legezkontasun eza mugatzat hartzen da errebokaezintasunaren printzipioan. Edonola ere, legezkontrakotasun horrek erabateko deuseztasuna ekarriko du bakar-bakarrik “hartzeko funtsezko baldintzak falta dituenen”. Kasu bakoitzean “funtsezko baldintzak” zein diren egiaztatu beharko da.

*g) Lege-mailako xedapen batean espresuki ezartzen diren kasuak.*

Legeari soilik dagokio deuseztasun-kausak ezartzea. Estatuko Legeari edota Autonomia Erkidegoko Legeari, alegia. Kontuan hartu behar da, Europako Erkidegoko arauak ere deuseztasun-kausak ezar ditzaketela. Gogora dezagun Europako Erkidegoko arauen aplikazioa barne-zuzenbidez aurretikoa dela, haiek Estatu barneko arauak alboratzen baitituzte. Horrela gertatzen da, adibidez, kontratazio publikoaren alorrean (SPKL) edo ogasunaren alorrean (bertan, deusezak dira

aurrekontu-krediturik izan ez, eta konpromisozko gastuak ekartzen dituzten egintzak; diru-laguntzen lege orokorreko 36.1.b artikuluan ere jasotakoa).

Horiek dira administrazio-egintzen deuseztasun-kausak. Xedapenei dagokienez, Lege-aginduz (62.2 art.), erabat deusezak izango dira honako administrazio-xedapen hauek:

- Konstituzioaren, Legearen edo Administrazioa baino goragoko mailaren xedapenak hausten dituztenak.
- Legez arautu beharreko gaiak (lege-erreserbadun gaiak) arautzen dituztenak.
- Zehatze-xedapen kaltegarrien edo norbanakoen eskubideak murrizten dituzten zehatze-xedapenen atzeraeragina ezartzen dutenak.

#### 4.1.2. ERAGINAK

Erabateko deuseztasuna salbuespena da Administrazio Zuzenbidean, legeak zerrendatu dituen kasuetan bakarrik gertatzen baita. Erabateko deuseztasunari araubidearen zigorrik larriena lotu zaio:

- Egintza deuseza baliogabea izango da erabat. Beraz, printzipioz, ez du inolako eraginik sortuko. Egintza deusezak, ordea, deuseza izan arren, eraginak sortuko ditu errekurritzen ez bada, administrazio-egintzak, oro har, baliozkotzat jotzen baitira eta ondorioak sortzen baitituzte ematen (edo jakinarazten) diren egunetik. Alegia, egintzak betearazi beharrekoak izanik, egintza deuseza izan arren, eraginak sortuko ditu kontrako erabaki espresurik eman ezean. Hari horri jarraiki, herritarrak errekurtsioa jarri beharko du egintza deusezaren aurka, Administrazioari eskatuz egintzaren deuseztasuna deklaratu dezala. Errekurtsioei lotu zaizkien epeak igaro ondoren, herritarrak aukera bakarra izango du, hots, Administrazioari eskatzea bere kabuz berrikuspen-prozedura bat zabal dezala; Administrazioak ez du eperik erabat deuseza den egintza bat berrikusteko. Auzitegiek ere deklaratu dezakete egintza deuseza, ofizioz. Herritarrek egintza deusez bat betearazteko erabil dezaketen beste baliabide bat interdiktua da, baldin eta egintza deusezak egitatezko bidea badakar.

- Ez dago hura baliotzerik.

- Deuseztasunak bere eraginak *ex tunc* izango ditu, hots, egintza bat deuseza izango da onartu den une beretik, eta ez-deusez gisa deklaratu denetik.

- Egintza deuseza aurkaratzeko eperik ez dago. Horri dagokionez, esan behar da herritarrak, errekurtsioak aurkezteko epea igarotzen uzten badu, errekurtsio bitartez ez duela egintza horren aurka egiterik izango, epez kanpoko errekurtsorik onartuko ez zaiolako. Gorago esan bezala, Administrazioak zabal dezake berrikuspen-prozedura bat eta, egintza deuseza izanik, eperik ez du izango bere kabuzko berrikuspen-prozedura zabaltzeko.

#### 4.2. EGINTZA DEUSEZTAGARRIAK

##### 4.2.1. KASUAK

Araubidearen hauste orok, deuseztasun-kausetan sartzen ez bada, deuseztagarritasuna dakar. Legearen 63. artikulua araberan, deuseztagarriak dira:

- araubidea hausten duten egintzak
- aginte-desbideraketa dakartenak

Botere-desbideraketa sortzen da administrazio-ahalak erabiltzen direnean araubideak ezarri ez dituen helburuak lortzeko (onura partikularra lortzeko, kasu).

Legeak ez du zerrenda-sistematik baliatu deuseztagarritasun-kasuak identifikatzeko, baizik eta klausula orokorra erabili du. Planteamendu horretan oinarrituz, baieztatu daitezke Administrazio Zuzenbidean deuseztagarritasuna dela baliogabetasunari buruzko arau orokorra (APLko 70.2 artikulua), eta deusezetasuna, berriz, ezohikoa litzatekeela. Aukera honen justifikazio nagusia Administrazioaren eraginkortasun printzipioaren eskakizunetan egongo litzateke (EK-ko 103.1 artikulua).

#### 4.2.2. ERAGINAK

Egintza deusezekin gertatzen den gisan, egintza deuseztagarria, deuseztatu ondoren, mundu juridikotik desagerraraziko da. Deuseztagarritasunak, deusezetasunak ez bezala, honako ezaugarri hauek ditu:

- Egintza deuseztagarria mundu juridikotik desagerraraz dadin, deklarazio batek egintza deuseztatu beharko du.

- Epe batzuk ezarri dira deusezetasuna deklaratu dadin; epe horiek igaro ondoren ez dago egintza deuseztagarria aurkaratzerik, ez errekurtsio bidez (hilabetean) ez berrikuspen-prozeduraren bidez ere (lau urtean).

- Egintza deuseztagarriak baliozkotuak izan daitezke, aukerarik baldin badago behintzat. Adibidez, hierarkia-eskumenaren akatsa eskumena duen organoak baliokidetu dezake, beheagoko organoak emandako egintza hori bere eginez.

#### 4.3. EGINTZA BALIOGABETZEA EZ DAKARREN IRREGULARTASUNA

Akats hauek akats arinak dira, beraz, ez egintza akastuna baliogabetzeko adinakoak. Hona hemen baliogabetzea ez dakarten irregulartasunen adibideak:

- Forma-akats arinak eta prozedura-izapidetze akats arinak. Formazko akatsak deuseztagarritasuna ekarriko du bakar-bakarrik egintzak bere helburua lortzeko formazko ezinbesteko baldintzarik betetzen ez duenean, edo interesdunak babesik gabe (defentsa-gabezia) uzten duenean (63.2 art.). Prozeduraren izapidetzean ezin daitezke jo akats arintzat entzunaldiaren izapidea ez egin izana. Hori prozedura-akats larritzat jo behar da (Prozedura Legeko 62.1.e artikulua eremupekoa), beraz, deusezetasun-kausa.

- Ezarritako epe kanpo egindako administrazio-jarduerak, epearen izaera erabat zurrana ez den kasuetan, ez du egintzaren deuseztagarritasunik ekarriko (63.3 art.). Adibidez, legearen aginduz administrazio-egintza onartu denetik hamar egunera jakinarazteari ekin behar zaio. Epe horren izaera ez da funtsezkoa eta, beraz, interesdunak ez luke egintzaren deuseztagarritasuna alegatzerik hamaikagarren egunean jakinarazi zaiolako. Aldiz, prozedura zehatzailea sei hilabetean iraungitzen denez, interesdunari isuna zazpi hilabetera jakinarazten bazaio, alega dezake isunaren deuseztagarritasuna; izan ere, sei hilabete epea igarotzean, legearen aginduz eragin juridikoak sortu baitira.

#### 4.4. EGINTZA ETA IZAPIDETZE AKASTUNEI LOTU ZAIZKIEN PRINTZPIOAK

Aipatuko ditugun printzipioek administrazio-izapideak mantentzea bultzatu nahi dute, baldin eta izapide akastunak horri bide ematen badio.

##### 4.4.1. MANTENTZEA (eta KUTSAGARRITASUN EZA)

Egintza baten deuseztasunak edo deuseztagarritasunak ez dakar prozedurako ondorengo egintzen deuseztasuna edo deuseztagarritasuna, ondorengo horiek aurreko egintza akastunarekin zerikusirik ez badute (64.1 art.).

Bidenabar, jarduna deuseztatzen duen edo deuseza dela adierazten duen organoak beti mantenduko ditu arau-hausterik izan ez balitz berdin jarraituko zuketean egintzak eta izapideak (66 art.).

Administrazio-egintzen zati bat deuseza edo deuseztagarria izateak ez dakar zati horrekin zerikusirik ez duten gainerako zatien deuseztasuna edo deuseztagarritasuna, baldin eta, zati akastunaren garrantzia dela eta, zati horren faltan egintzarik ez balitz gertatuko (54.2 art.). Hots, zati akastuna egintzaren oinarritzko alderditzat jotzerik badago (egintzaren muina, alegia), isolatzea ez litzateke bidezkoa, egintza osoa deusez edo deuseztagarritzat jo beharko bailitzateke. Zati akastuna ez bada oso garrantzitsua (oinarritzkoa ez bada), hori isolatu eta gainerako zatiak baliozkotzat jo beharko dira.

##### 4.4.2. ERALDAKETA

Egintza deusez edo deuseztagarriek, beste egintza bat osatzen duten elementuak baldin badituzte, azken egintza horren ondorio berak sorraraziko dituzte (65. art.). Arau horren aplikazio judizialaren adibide ona litzateke AGren 2003ko uztailaren 7ko Epaia. Horren arabera, desjabetze baten kasuan baliozabetu egiten da presazko deklarazioa, horrek jardundako guztia baliozabetzea eragin gabe. Egiten den gauza bakarra presazko prozedura ohiko prozedura bihurtzea da.

##### 4.4.3. BALIOZKOTZEA

Administrazioak baliozkotu egin ditzake egintza deuseztagarriak, egintza horien akatsak zuzentzen baditu (67.1 art.). Baliozkotzearen bitartez, Administrazioak egintza deuseztagarriak izan ditzakeen akatsak konpontzen ditu; inoiz ez, ordea, egintza deusezak. Gorago esan bezala, baliozkotzearen aplikazioak maiz gerta daitezke honako bi kasu hauetan:

- Eskumen hierarkikorik gabe egintza bat onartuz gero, eta egintza hori emateko eskumena goragoko organoak izanik (horregatik dihardugu hierarkia-eskumenaz), horrek haren egintza bere egin dezake eta egintza baliozkotu (67.3 art.).

- Araubideak galdatzen duen baimena izan gabe egintza onartu bada, berandu bada ere, baimena ematea dagokion organoak baimen hori eman eta egintza baliozkotu egingo du (67.4 art.).

## Zazpigarren gaia. ADMINISTRAZIO-EGINTZEN ERAGINKORTASUNA

### 1. SARRERA

Administrazio Zuzenbidearen ezaugarrietako bat Administrazioari pribilegioak eskaintzea da. Erraz antzeman daitekeenez, Administrazioa eta administratua ez daude pareko egoera juridikoan; Administrazioa nagusitasunezko egoera juridikoaz baliatzen da bere jardunean, eta hori Zuzenbideak ahalbidetzen du; hots, Administrazio Zuzenbideak Administrazioaren aldeko egoera desorekatua ahalbidetzen du.

Pribilegio horien artean administrazio-egintzari lotu zaizkion bi hauek ditugu: *baliozkotasun-presuntzioa* eta *exekutibotasuna (edo betebeharrekoatasuna)*. Administrazio Zuzenbidearen begietan baliozkotzat jotzen dira Administrazioen egintzak (57.1 art.). Hots, Administrazio Zuzenbidearen begietan administrazio-egintza oro baliozkoa da. Horrek, besteak beste, honako bi ondorio hauetara garamatza: batetik, norbanakoari egokituko zaio presuntzio hori haustea, hots, Administrazioaren jarduna ez dela baliozkoa frogatzea; eta bestetik, administrazio-egintzen edukiak ondorioak sortuko ditu egintzaren jasotzailea kontra azalduz gero ere. Bi hitzetan, administrazio-egintzak exekutiboak (betebeharrekoak) direla ulertzen da.

Eraginkortasuntzat hartzen da administrazio-egintzak duen gaitasuna juridikoki lotzeko bai Administrazioa bera, bai administratuak. Baina honako gai hau planteatu behar dugu ezer baino lehen: zein da administrazio-egintza betebeharreko bihurtzen den unea?

### 2. BETEBEHARREKOTASUNAREN HASIERA

Administrazio-egintzak betebeharrekoak izanik, ondorioak sortuko dituzte onartzen diren egunetik beretik (egintzotan besterik galdatzen ez bada behintzat) (57.1 art.). Arau nagusia, beraz, administrazio-egintzen berehalako eraginkortasuna da.

Aitzitik, arau horiek berek hainbat salbuespen jasotzen dituzte. Izan ere, beste zerbait ezarriko duen xedapena izatea ahalbidetzen da (eta horrela gertatzen da, adibidez, zehatzeko egintzekin PELeko 138.3 artikulua aplikatzearen ondotik).

Arau nagusi horrek badu beste salbuespenik; hona hemen:

A) Administrazio-egintzen eraginkortasuna *berandutu* egingo da:

a) Egintzaren edukiak hala eskatzen badu (herritarrak onartu behar badu, baldintza esekitzailer bati lotzen bazaio, edo epe bati lotzen bazaio, eta abar).

b) Egintza jakinarazi edo argitaratu behar bada. Jarraian ikusiko dugun moduan, ia administrazio-egintza guztiak jakinarazi behar izateak erabat ohiko bihurtzen du eragin berandutuaren arrazoi hori. Hala eta guztiz ere, ez die eragiten isiltasun administratibo-positiboaren bidetik etorritako ustezko egintzei, eta garrantzitsua da hori azpimarratzea.

c) Goragoko organoren batek onartu behar badu.

d) Eta, bide administratiboa agortzen ez duten erabaki zehatzaileen kasuan (138.3 art.).



B) Egintzek *atzaeragina* izan dezakete. Eraginkortasun aurreratuari buruz arau nagusia hauxe dugu: egintzek ez dute atzaeraginik sortzen. Baina, arau nagusi horri bi salbuespen erantsi zaizkio; hona hemen:

a) Deuseztatutako egintzen ordez ematen direnean, egintza baliogabetua deuseza nahiz deuseztagarria izan daiteke.

b) Beste kasuren batean, egintzak hiru baldintza betetzean: interesdunari ondorio mesedegarriak dakartzkionean, egintzak eraginkortasuna izateko jarri den data berrian egitatezko baldintzak jadanik existitzea, eta eraginkortasunak kalterik ez ekartzean ez beste inoren eskubideei ez beste inoren bidezko interesei (57.3 art.).

### 3. JAKINARAZPENA

Jakinarazpena administrazio-egintzaren eraginkortasunezko baldintza da; izan ere, jakinarazi beharreko egintza jakinarazia izan bitartean ez du eraginik sortuko. Jakinarazpenaren bitartez, egintzaren edukia interesdunari helarazten zaio (egintza hori ebazpen bat edota izapidezko egintza bat izan daiteke). Konstituzio Auzitegiarentzat, Administrazioak jakinarazpenak egiterakoan axolagabekeria erakusteak defentsarako eskubidea urra dezake (EK-ko 24.1 artikuluko tutoretza judizial eraginkorrerako oinarrizko eskubidea barne), eta horrek, ondorioz, jarduna deuseztatzea ekarriko luke (157/2007 EKA, uztailaren 2koa; 219/2007 EKA, urriaren 8koa; eta 32/2008 EKA, otsailaren 25ekoa).

Lege-arauz, interesdunari jakinarazi egin behar zaizkie beren eskubide edo interesak ukitzen dituzten Administrazioaren ebazpenak eta egintzak (58.1 art.). Interesdun multzo zabalari eragiten dioten Administrazioak bere kabuz bideratutako jarduerak direnean, guztiei egin behar zaie jakinarazpena, "zehaztu gabeko hartzaile talde" bat bada salbu. Kasu horretan, jakinarazpena argitalpenarekin ordezkaturiko da (PELeko 59.6 artikulua).

Jakinarazpena gauzatzeko, hamar egun izango dira egintza gertatu den egunetik. Hamar egun horiek igaro ondoren, helarazitako jakinarazpena baliozkatuz joko da, "baliogabetzea ez dakarren irregulartasunik ez duen" jakinarazpentzat jotzen baita (1982ko azaroaren 8ko AGE).

#### 3.1. JAKINARAZPENAREN EDUKIA ETA JAKINARAZPEN AKASTUNAK

Jakinarazpenaren edukia hauxe da:

- erabakiaren testu osoa
- administrazio-bidean behin betikoa den ala ez
- zein errekurso jar daitezkeen
- zein organoari aurkez dakizkiokeen
- zein epetan aurkez daitezkeen

Jakinarazpenak erabakiaren testua besterik ez badu jasotzen, "jakinarazpen akastuntzat" jotzen da. Jakinarazpen akastunen eraginkortasunari dagokionez, bi dira jakin beharrekoak:

1) Jakinarazpen akastunak balio du prozeduraren epe barruan jakinarazi beharra gauzaturat emateko. Kasu horretan, jakinarazpenak nahikoa du, gutxienez, ebazpenaren testu osoa izatea eta jakinarazpena egiten saiatu direla egiaztatzea (58.4 art.).

2) Jakinarazpen akastunak eraginak sorraraz ditzan, interesdunak erakutsi behar du badakiela ebazpen horretan zer adierazten zaion eta horrek zer-nolako eragina izan dezakeen; era berean, eragina sortuko du interesdunak dagokion errekurtsioa aurkezten badu.

Arau horrek esaten du jakinarazpenaren akatsak baliozkotu egiten direla interesdunak egintzaren edukia ezagutzen duela dioten jardunak egiten baditu eta dagokion errekurtsioa jartzen badu. Ondorioz, interesdunak bi gauza horietatik bat edo beste egitea erabakitzen ez duen bitartean, jakinarazpen akastunak ezingo du eraginik izan. Aitzitik, ziurrenik Administrazioak ez du akatsaren berri izango, eta gerta liteke jakinarazitako egintza erabat eraginkortzat jotzea. Horrela, segurtasun juridikoa bermatze aldera, hobe litzateke jakinarazpenaren beraren zuzentasunari buruz espresuki eztabaidatzea. Ongi ulertu behar da honakoa: jakinarazpenaren aurka ez da jartzen errekurtsorik, baina interesdunak bertan agertutako akatsak konpontzea eska dezake espresuki. Hori egingo balu, badirudi Administrazioak behar bezalako jakinarazpen berria izapidetu beharko lukeela nahitaez.

### 3.2. JAKINARAZPENA NOLA GAUZATU BEHAR DEN

*Erabil daitezkeen bitartekoak.* Jakinarazpenak egiteko edozein bide erabil daiteke, beti ere Administrazioak egiazta badezake interesduna edo bere ordezkaria jakinarazia izan dela agiri bitartez, baita jakinarazia izan den egintza zein den, eta data eta edukia ere jasota geratzen bada.

Posta hartu izanaren agiria erabiltzen da zeregin horietarako. Administrazioak jakinarazpenaren gaineko egiaztagiria administrazio-espeditentean erantsi beharko du. Ondorioz, legeak hori jada zehaztu ez arren, Administrazioak bere eskura ditu hainbat jakinarazpen-bide: agente propioak, posta ziurtatua, telegrama, mezularia, eta abar. Informazioa igortzeko teknika berriak erabiltzea ere ez zen baztertzeko, betiere, espeditentean jaso beharreko egiaztapena ahalbidetzen bazuten.

Egia da APLko aurreikuspenak gainditu egin direla alor horretan, SELeK "jakinarazpen elektronikoaren" gainean ematen duen araudia ikusita. Hala eta guztiz ere, eskuarki posta-zerbitzuaren bidea erabili ohi da (posta-zerbitzu unibertsala eta posta-zerbitzuak liberalizatzea arautzen duen uztailaren 13ko 24/1998 Legea garatuz, AGren 2004ko ekainaren 8ko Epaia eragindako eta abenduaren 3ko 1829/1999 Errege Dekretuak onartutako Erregelamenduko 39.etik 44.era bitarteko artikulua aplikatu behar dira).

### 3.3. JAKINARAZPENA NON GAUZATU BEHAR DEN

Jakinarazpenak gauzatzerakoan, araurik nagusienak hauexek dira:

- Interesdunak adierazitako tokian egin behar da. Toki horretara bidaltzerik ez badago, jakinarazpenerako egokia den beste tokiren batean egin ahalko da (lantokian, eskuarki), eta, noski, baita interesdunaren bizitokian ere.

- Jakinarazpena interesdunaren bizilekuan egin eta interesduna ez badago: haren bizilekuan dagoen edozeinek har dezake, nor den jasota uzten badu. Gauzak horrela, jurisprudentziak (benetan aberatsa, nahiz eta ez beti aho batekoa horren inguruan) onartu egin du jakinarazpena adingabeko seme-alabek, langileek, finketako atezainek, eta abarrek hartzea.

- Kontuan izan behar da Legeak ez dituela behartzen interesdunaren bizilagunak jakinarazpena jasotzera, baina bizilekuan jakinarazpenaz arduratzeko prest inor ez badago, hala jasoko da espedientean, eta adieraziko da jakinarazpena emateko saioa zein egunetan eta zein ordutan egin den. Gauza bera gertatuko da etxe horretan inor ez badago ere. Kasu horietan, hurrengo hiru egunetan eta aurrekoaz bestelako ordu batean saiatu behar da Administrazioa berriz jakinarazpena ematen, baina behin bakarrik saiaturiko da.

- Interesdunak edo haren ordezkariak jakinarazpena hartu nahi ez badu (errefusatzen badu, alegia), hala jasoko da espedientean, eta jakinarazpen-saioaren gorabeherak azalduko dira. Kasu horretan jakinarazpena egindakotzat joko da, eta prozedurak jarraitu egingo du.

#### *Ediktu bidezko jakinarazpena*

Prozedurako interesdunak ezezagunak direnean, jakinarazpena egiteko lekua edota jakinarazpena egiten saiatu arren jakinarazi ezin izan denean, iragarkia jarriko da interesdunaren bizilekuaren udaletxeko iragarki-taulan. Era berean, argitaratu egin behar da Administrazio igortzailearen Aldizkari Ofizialean. Hemen zalantza bat azaltzen da: argi dago ediktu bidezko jakinarazpena ezintasun kasuetan egin behar dela, baina espresuki errefusatu denean ere egin behar al da? Jakinarazpenaren berme izaera zorrotzari helduz, baiezkoa defenda daiteke.

#### *Argitalpena*

Jakinarazpena argitalpen bitartez gauzatu ahal izango da honako kasu hauetan:

- Zehaztu gabeko hartzaile talde bati zuzendutako egintza denean.
- Interesdunetatik bakar bati zuzendutako jakinarazpenak ez duenean bermatzen denei jakinarazi zaiela (kasu horretan, jakinarazpenaz gainera argitarapena ere gauzatuko da).
- Hautaketa-prozesuetan edota norgehiagoka-prozeduretan. Kasu horietan, deialdiek argitu beharko dute zein iragarki-taulatan edota zein komunikabidetan argitaratuko diren jakinarazpenak aurrerantzean (59.5.b art.).

Jakinarazpenetan jaso behar diren zehaztasun guztiak jarri behar dira argitalpenetan ere. Edozelan ere, argitalpenetako edukari dagokionez, Administrazioak uste badu egintza bat iragarki bidez argitaratzeak kalte egin diezaiekela eskubideei edo bidezko intereseei (intimitateari edota irudiari, kasu), argitalpen laburra argitaratu ahal izango du (61. art.).

Bestalde, gerta daiteke Administrazioak eskastzat jotzea interesdun bakar bati zuzendutako jakinarazpena, jakinarazi zaiela bermatzeko (APLko 59.6.a artikulua) edo interes publikoak argitaratzea gomendatzeko (APLko 60.1 artikulua). Kasu horietan, Administrazioak dagokion aldizkari ofizialean ere argitaratu ahalko du egintza, baina horrek ez du jakinarazteko betebeharretik salbuetsiko. Gauzak horrela, erreferentziazko bi data egongo dira egintzaren eraginkortasuna zehazteko eta, ondorioz, errekurso-epeak zenbatzeko. Arazoa konpontzeko lege-araurik ez dagoenez, defenda daiteke interesdunak data bat edo bestea aukeratu ahalko duela.

#### *Jakinarazpen elektronikoak*

Administrazio-jakinarazpenen praktikan bide telematikoak erabiltzea ahalbidetzeko, APLko 59. artikulua aldarazi egin zen. Bertan, hirugarren idatz-zati berri

bat erantsi zen, hain zuzen ere, zerga, administrazio eta gizarte-mailako neurriei buruzko abenduaren 27ko 24/2001 Legeko 68.bis artikulua sartutakoa. Estatu-mailan, berrikuspen horiek otsailaren 21eko 209/2003 Errege Dekretuan garatu ziren, hain zuzen, otsailaren 16ko 263/1996 Errege Dekretua aldarazi zuen horretan. Helburua, besteak beste, jakinarazpen telematikoei zuzendutako kapitulu berri bat eranstea izan zen.

APLko 59.3 artikulua espresuki baliogabetuta, nahiz eta haren aurrekariekin uztartuz, SELeke 28. artikuluan dago jakinarazpenak bide elektronikoetatik egiteko egingo oinarritzko araudia, eta hauek dira haren ezaugarri nagusiak:

- Oro har, beharrezkoa da interesdunak bide hori lehentasunezkoztat aukeratzea, edo hura erabiltzea onartzea (SELeke 28.1 artikulua). Baimen hori erreboka daiteke prozedura izapidetzen den bitartean (SELeke 28.4 artikulua).

- Bide elektronikoak erabilia egiten den jakinarazpen pertsonalak bereizketa egiten du “eskura jarritako” dataren eta “edukia eskuratzen den” dataren –eta orduaren– artean. Bi datak “sistemak” egiazta ditzake. Eskura jarritako datatik aurrera, hamar egun naturaleko epea zenbatzen hasten da. Haren barruan interesdunak edukia eskuratzen badu, jakinarazpena egin dela ulertuko da lege-eragin guztietarako. Aitzitik, edukia eskuratzen ez badu, jakinarazpena errefusatutzat hartuko da (jada ezagutzen ditugun PELeke 59.4 artikuluko eraginetarako). Ustezko errefus hori apurtu egingo da jakinarazpena jasotzea ezinezkoa zela egiaztatzen denean, bai arrazoi teknikoak bai materialak direla bide. Egiaztapena Administrazioaren bidez edo interesdunak eskatuta egin daiteke (SELeke 28.2 eta 28.3 artikulua).

- Ediktu bidezko jakinarazpena “kasuan kasuko erakundearen egoitza elektronikoan argitaratzearekin ordezkatu edo osatu ahalko da” (SELeke 12. artikulua).

- Benetako berrikuntza modura, SELeke bidea ireki zien aukera berriei jakinarazpenen edo argitalpenen adierazpenarekin; izan ere, arautu ez badu ere, agerraldi elektronikoaren bidezko jakinarazpen-eredua aipatzen du (SELeke 28.5 artikulua).

Espezialitate horietan izan ezik, gainerako guztian jakinarazpen elektronikoak PELeke araubide orokorraren mende daudela ulertu behar da.

#### 4. BETEARAZTEAREN ETENDURA

Administrazio-egintzen eraginkortasuna soilik etenaraz dezake administrazio-errekurtsioa edo Administrazio-bidezko berrikusketa ebatzi behar duen Administrazioak, edota Auzitegiak. Oso kasu berezietan, egintzen etendura ere hitzar daiteke tutoretza-harremanez gidaturiko administrazio arteko harremanetan.

##### 4.1. ADMINISTRAZIO-ERREKURTSIO BITARTEZ EGINTZAREN ETENDURA

Hauxe dugu arau nagusia: errekurtsioa aurkezteak ez du etengo aurka egindako egintza betearaztea, xedapen batean bestelakorik adierazten ez bada behintzat. Salbuespen horren barnean dago 138.3 artikulua ezarritakoa, hots, administrazio-prozedura zehatzaileko ebazpena betearazi beharrezkoa izango da administrazio-bidea amaitzen badu. Administrazio-errekurtsioa administrazio-bidearen barnean dagoenez, prozedura zehatzaileen kasuan, errekurtsioa erabaki bitartean egintza ez da betebeharreko bihurtuko.

Salbuespenak alde batera utzita, beraz, arau nagusia errekurtoa aurkezterakoan egintza betearaztearen gainean etendurarik ez izatea bada ere, errekurtoa ebazteko eskumena duen organoak errekurritutako egintza betearaztea eten dezake, bere kabuz edo errekurto-egileak hala eskaturik. Etendura honako bi kasutan erabaki daiteke (111. art.):

- 1) Egintza betearazteak kalte konponezinak edo konpongaitzak ekar baditzake; horri *periculum in mora* esaten zaio.
- 2) Errekurtsoaren oinarria egintzaren erabateko deuseztasuna izatea.

Edozelan ere, etendura erabaki dadin, administrazio-organok neurtu beharko du, batetik, etendurak zer-nolako kalteak eragin diezazkiokeen interes publikoari edo beste inori eta, bestetik, errekurritutako egintzaren berehalako eraginkortasunak zein kalte egiten dion errekurto-egileari.

Etendura erabakitzeko kasuetariko den “egintza betearaztean kalte konponezinak edo konpongaitzak ekartzea”ri dagokionez, esan behar da Jurisprudentziak lehen unean era zurrunez interpretatu zuela, eta ondoren ekin ziola interpretazio malguagoak onartzeari. Egun ulertzen da konpontzeko aukera ez dela baldintza ekonomikoetan neurtu behar, kalte-ordainarekin orekatzen ez diren kalteak badirelako. Nahikoa da konponketa ezinezkoa izatea *in natura*, edo zaila izatea behinik behin, etendura posible izateko. Kalte konpongaitza izateak ez du esaterik nahi ezin daitekeenik kalte ordaingarria izan, baizik eta une horretan gerta daitekeen kalte-ordaintzeko beharra etenduraren kostua baino altuagoa izan daitekeela.

Gainera, Administrazioak Zuzenbide ona ikusi behar du etendura eskatzen duenaren nahian. Horrek *fumus boni iuris* izena hartzen du eta, edonola ere, funtsezko gaia aurrez epaitu gabe ikusi behar da (AGren 2000ko urtarrilaren 24ko Epaia). Irizpide horren adibide dugu APLko 111.2.b artikuluko araua: egintzaren aurka egitea erabateko deuseztasuneko arrazoiren batean oinarritzea. Gainera, ikus daiteke APLrentzat egintza deusezak ez direla praktikan eraginkortasunik gabeak, nahiz eta horien eraginkortasuna etenduraren araubide malguagoaren mende geratzen den.

Kontuan izan behar da, bestalde, egintza betearaztea eteteko erabakia hartzerakoan zuhertasunezko neurriak har daitezkeela (diru-kauzioa kasu), errekurritutako egintzaren eraginkortasuna ziurtatzeko (111.4. art.). Are gehiago, etetearen ondorioz kalteren bat etor badaiteke, kaltea edozein eratakoa dela ere, kalte horiei erantzuteko nahiko kauzio edo berme emandakoan bakarrik izango ditu ondorioak etendurak.

Prozedura Legeak isiltasun positiboa ezarri du etendura-eskabidearen kasuetarako. Legearen arabera, errekurritutako egintza betearaztea eten egin dela ulertu behar da, etetea ebazteko eskumena duen organoak gaiak ebazpen espresurik eman ez badu egintzaren etendura-eskabidea jaso eta hogeita hamar egunean.

Eskabide bat ezeztatzearen aurka errekurtoa jarriz gero, ez dago eskatzerik errekurritutako egintzaren eraginak eten daitezela; izan ere, etete horrek errekurritutako eskabidea aintzakotzat hartzea ekarriko luke (1990eko otsailaren 20ko AGren Autoa).

## 4.2. AUZI-ERREKURTSOA ETA EGINTZAREN ETENDURA

Administrazio-bidea amaituta ere, etendura luzatu ahal izango da, baldin eta zuhertasun-neurriak hartuta badaude eta neurri horien ondorioak Administrazioarekiko auzibidera ere zabaltzen badira. Auzibidean etendurak bere horretan iraungo du, harik eta etendura-eskaerari buruz epaileak dagokiona esan arte (111.4.2 art.). Horrela, orain aurkaratutako egintzaren etendura luzatua uler daiteke, administrazio-bidean erabakitakoa, kasuan kasuko organo judizial eskudunak horren inguruko erabakia hartu bitartean. Horretarako, logikoa denez, kasuan kasuko Administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri behar izan da, eta berriro eskatu bertan aurkaratutako egintza etetea. Araua KAKo 78/1996 Epaian oinarritzen da. Harentzat, tutoretza judizial eraginkorrerako eskubideak zuhertasunezko justiziaren eskubidea ere hartzen du.

## 5. EGINTZAK NAHITAEZ BETEARAZTEKO PROZEDURA

### 5.1. ADMINISTRAZIO-HERTSAPENA

Egintzak betearaztea egintzaren hartzaile den subjektuari dagokio, erabakia onartu duen Administrazioari, beste Administrazioen bati, edota interesdunari. Azken kasu horretan, interesdunak (erabakiaren hartzaileak) egintzaren edukia bere kabuz betetzen ez badu, Administrazioak nahitaez betearazteko prozedura zabalduko du, egintza betearazia izan dadin. Administrazioak bidezko hertsapenezko botereak ditu. Eta horrela, bere kontura, bere agintaritzaren bitartez ezar dezake erabakiak bete daitezela eta bere eskubideak errespetatu daitezela. Gainera, epailearen laguntzarik gabe egin dezake hori, baita epaileak bere jardunean sartzeko aukerarik izan gabe ere.

Administrazioaren pribilegioetako bat den “exekutibotasunak edo betearazi beharrak” (“ofiziozko akzio” gisa ere ezagutzen denak) bide ematen dio Administrazioari bere egintzak betearazteko, epailearen esku-hartzerik gabe. Hori da Administrazioaren autotutoretzaren islarik garbienetarikoa.

Edozelan ere, hertsatzeko ahalmenak muga batzuk ditu. Administrazioak muga horiek gainditzen baditu, legez kanpoko hertsapenaren aurrean egongo ginateke. Horri “egitatezko bidea” esaten zaio.

Esan bezala, administrazio-egintzak berehala betearazi beharrekoak dira. Arau horren salbuespenak dira Prozedura Legearen 111. eta 138. artikuluetan galdatutakoak, eta baita alorreko xedapenetan araututakoak ere (tributu-araubidea, kasu).

Hertsatzeko ahalmenak, edozelan, titulu juridikoa behar du. Ebazpenak nahitaez betearaztearen titulua administrazio-egintza da beti. Hots, Administrazioek ez dute hasiko beren erabaki murriztaileak betearazteko inolako jarduera materialik, aurrez jarduera horien oinarri juridikoak diren ebazpenak eman gabe. Hots, hiritarrontzat kaltegarriak edo murriztaileak diren erabakiak betearazi aurretik, titulua behar da, ebazpen espresua, alegia (93.1 art.). Erabaki hori, bestalde, interesdunari jakinarazi beharko zaio jarduera materialei ekin aurretik.

Aurreko horrekin harreman estua du beste honek. Interesdunak egintzaren edukia bere kabuz betetzen ez badu, Administrazioak egintza nahitaez betearazteari ekingo dio. Baina horri ekin aurretik, Administrazioak interesdunari ohartarazpena egin beharko dio, azken aukera bat emanez, bere kabuz egintzaren edukia bete dezan (95. art.). Nahitaez bete beharreko prozedura aukera berri bat emanez hasten da, hain zuzen, bete behar duenak bere kontura bete dezan. Ohartarazpenaren bitartez interesdunari jakinaraziko zaio, ez betetzeak aurrera jarraituz gero, erresistentzia hori

hertsapenarekin gaudituko dela eta, gainera, gauzatzearen kostua ere bere gain hartu beharko duela.

Administrazioaren hertsatzeko ahalmenari laguntzeko baliabidea dugu administrazio-jardueren aurkako interdiktuen debekua. Pribilegio horrek, nolahi ere, badu zerikusirik egintza administratiboak betearazteko behararekin, eta Prozedura Legeko 101. artikuluan jaso da. Artikulu horren arabera, ez da izapidetzeko onartuko Administrazioako organoek beren eskumen-eremuan eta legez ezarritako prozedurarekin bat etorritako jardunaren aurkako interdikturik. Hori horrela izanik ere, artikulu horrek badu beste irakurketa bat, hots interdiktua aurkeztu ahal izango dira Administrazio-jarduna eskumenik gabeko organoak erabaki badu edota ezarritako prozedurarekin bat ez badator.

## 5.2. NAHITAEZ BETEARAZTEKO BALIABIDEAK

Prozedura Legeak lau bide arautu ditu egintzak nahitaez betearazteko baliabide gisa.

- ondarearen gaineko premiamendua
- ordezkoko betearaztea
- hertsatzeko isuna
- pertsonak derrigortzea

Administrazioak bi printzipio hartu beharko ditu kontuan, egintzak nahitaez betearazteari ekiten dionean. Lehenbizikoa, egokitasunarena da. Printzipio horren arabera, betearazi nahi den egintza, haren isla ekonomikoa edo garrantzia irizpide izan beharko ditu Administrazioak betearazteko baliabideak martxan jartzerakoan. Adibidez, Administrazioak ondasun bat enbargatu behar badu, ondoren enkante bidez saltzeko eta lorturiko diruarekin administrazio-egintzak dakarren zorra kitatzeko, Administrazioak enbargatu beharko duen ondasuna administrazio-egintzak dakarren zorraren adinakoa izan beharko da. Bigarren printzipioa honako hau dugu: nahitaez betearazteko baliabideetatik bat baino gehiago onargarriak direnean, norbanakoaren askatasuna gutxien murrizten duena aukeratu beharko da (96.2 art.).

Egintzak nahitaez betearazteko Administrazioak interesdunaren etxebizitzan sartu behar badu, interesdunaren onarpena lortu beharko du edo, bestela, epailearen baimena (eskumen hori Administrazioarekiko Auzien Epaitegiek dute —BJLOko 91.2 eta APLko 8.5 artikulua—). Sarrera baimentzen duen epaileak egoitzaren bortxaezintasunaren berme-emaile gisa jarduten du. Egintza legezkoa izatearen itxura egiaztatzen du, bertan hura betearazteko sartzearen beharra egiaztatzearekin batera.

### 5.2.1. ONDAREAREN GAINEKO PREMIAMENDUA

Betearazi beharreko egintza dirua ordaintzea bada (zergak, isunak, eta abar), premiamendua erabil daiteke. Hori da, inolako zalantzarik gabe, egintzak nahitaez betearazteko bide orokorra eta aplikazio ohikoena duena. Diru Bilketari buruzko Erregelamendu Orokorrak ezarritako prozedurari jarraitu behar zaio premiamenduari ekin dakion (ondasunak bahitzea eta, hala badagokio, horiek enkantean jartzea dakar prozedura horrek).

Epailearen baimena beharrezkoa da premiamenduak interesdunaren etxera sartzea eskatzen duenean ondasunen bat enbargatzeko, administrazio-jarduna etxebizitzaren bortxaezintasunaren eskubidearekin bateragarri bihur dadin (AKE 22/1984, otsailaren 17koa).

Gainerako betearazteko baliabideek diru-zorrik balekarte, premiamendua erabili ahal izango da zor horiek kitatzeko.

### 5.2.2. ORDEZKO BETEARAZTEA

Egintzak interesdunari zerbait egin dezala galdatzen dionean, eta interesdunak hori betetzen ez badu, egintza betearaztea ordezko betearaztearen bitartez gauza daiteke. Baliabide hori erabil dadin, egin beharrekoa interesdunaz gain beste norbaitek egiteko modukoa izan beharko da (adibidez, obra bat egin, eraikin bat birrindu, eta abar).

Kasu horietan, Administrazioak (edota Administrazioak izendatutako beste norbaitek) egintzak galdatzen duen hori egingo du, baina, beti ere, eginbeharra zeukan interesdunaren kontura (98. art.). Eginbeharra duenak ordaindu beharko ditu betearazteak sortzen dituen gastu guztiak; eta hori ere diru-zor bihurtuko balitz, premiamenduaren bidetik betearaziko litzateke.

### 5.2.3. HERTSATZEKO ISUNA

Hertsatzeko isunak egintza bete behar duen norbanakoa beharraz nahi du egintza bere kabuz bete dezan. Norbanakoari isunak aldian-aldian bidaliko zaizkio ezarritako betebeharra bere kabuz gauza dezan. Hertsatzeko isuna ez da arau-hauste baten ondorioz ezarritako zehapena, baizik eta egintzak betearazteko baliabidea. Hertsatzeko isunaren helburua ez da zigortzea, baizik eta administrazio-egintza batean agindu dena betetzea; eginbeharra dutenen erresistentzia gainditu nahi dute, nolabait.

Hertsatzeko isuna erabil dadin lege batek hura baimendu behar du, baita hertsatzeko isunen zenbatekoa ezarri ere. Hertsatzeko isunen zenbatekoa borondatez ordaintzen ez bada, hertsatzeko isunak bat egiten du ondarearekiko premiamenduarekin ere. Hori horrela izanik, badirudi hertsatzeko isunak urratu egiten duela betearaztea egintzaren edukira mugatzearen printzipioa. Horregatik, hain zuzen ere, lege-estaldura eskatzen da. Prozedura Legeak honako hiru kasu hauetan baimentzen du hertsatzeko isuna (99. art.):

- Nahitaez norberak egin beharreko egintzetan, eginbeharra daukan pertsona zuzenean behartzea egoki ez denean.
- Behartzea bidezko izanda ere, Administrazioak komenigarritzat jotzen ez duenean.
- Eginbeharra daukanak beste bati eman diezaiokenean egintzak betetzeko mandatua.

### 5.2.4. PERTSONAK BEHARTZEA

Bi baldintza bete behar dira baliabide hori erabiltzeko: batetik, egintzaren objektuak zerbait jasateko edo ez egiteko beharra izatea; eta, bestetik, eskaera norberak egin behar izatea. Edozelan, baliabide hori soilik erabil daiteke legeek ezarritako kasuetan, beti ere Konstituzioak bermatzen dituen oinarritzko eskubideak behar bezala zainduz eta baita pertsonen duintasuna ere. Pertsonen gaineko derrigorrezkotasun horren berariazko barietate bat da administrazio-bidez botatzea. Botatzearen bitartez, agintaritzaren agenteek "maizter botatzea" egiten dute, hau da, kaleratzea edo utzaraztea, jabari publikoko ondasunak behar ez bezala betetzen dituzten pertsonekin.



### 5.3 ADMINISTRAZIOAREN BETEARAZTE EZA

APLko 29.2 artikulua gaitasuna ematen die “kalteturikoei” Administrazioari eskatzeko egintza irmoak nahitaez betearaztea. Errekurtso hori Administrazioaren jardura falta materialaren aurka jarriko litzateke. Errekerimendua egin eta hori ez bada hilabeteko epean gauzaten, Administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri ahalko da organo judizialak Administrazioa behartu dezan “bere eginbeharrak betetzera, kasu bakoitzean ezarri diren baldintza zehatzetan” (APLko 32.1 artikulua). Errekurtsoa prozedura laburtuaren bitartez izapidetzen da eta, epaiak Administrazioa zehatzen badu, epaileak edo auzitegiak ahalmena dute betetzera behartzeko (APLko 108. artikulua).

### 6. EGITATEZKO BIDEA

Aipatu ditugun mugak eta baldintzak errespetatu gabe Administrazioak hertsatzeko bitartekoak baliatzen baditu, legez kanpoko behartzearen aurrean egongo gara edo, beste era batera esanda, egitatezko bidean. Egitatezko bidea Administrazioaren jardun material irregularren kasuetarako erabiltzen da. Administrazioak titulurik gabe jarduten duenean zein betearazterakoan gehiegikeria gauzaten duenean, egitatezko bidean diharduela ulertzen da. Egitatezko bidean sartzerakoan, Administrazioari pribilegioak kentzen zaizkio.

Halako kasuetan, norbanakoek bi baliabide erabil ditzakete egitatezko bideari aurre egiteko:

Alde batetik, interdiktuen bidea dago, ondasunak edukitzeari lotutako administrazio-egintza bada (APL 101 *contra sensu*).

Bigarren bidea egitatezko bidearen aurkako auzi-errekurtsoa jartzea litzateke. Egitatezko bidearen kasuan, interesdunak errekerimendua egin ahalko dio administrazio-jardulari, etetea eskatuz. Eskaera hori egingo ez balitz edo errekerimendua aurkezten denetik hurrengo hamar eguneko epearen barruan heltzen ez bazaio, Administrazioarekiko auzi-errekurtsoa etor daiteke zuzenean (APLko 30. artikulua).

## Zortzigarren gaia. ADMINISTRAZIO-PROZEDURA

### 1. ZER DA ADMINISTRAZIO-PROZEDURA?

Administrazio-prozedura Administrazioek jarraitu behar duten jardunbidea da, erabakiak onar ditzaten. Administrazio-prozedura era honetara definitzen da: *administrazio-egintzak sortzeko legeak ezarri duen ibilbide formala*. Administrazio-egintza oro prozedura baten emaitza izango da. Era berean, administrazio-prozedura administrazio-egintzez osatzen da, izapidezko hainbat egintzez hain zuzen ere, azken erabakiarekin bukatuz (azken erabaki horri behin betiko egintza edo ebazpena deritzo).

Administrazio-prozedura eta administrazio-espeditentea gauza desberdinak dira. Prozedurak ibilbide formal osoari egiten dio erreferentzia, eta administrazio-espeditentea, aldiz, administrazio-prozedura batek sortzen dituen dokumentuak bilduz osatzen da.

Prozedura funtzionamendurako baldintza da Administrazioarentzat, eta horrek bi eragin sortzen ditu: batetik, Administrazioaren barne-kontrola ahalbidetuko du eta, bestetik, administrazio-jardunaren objektibotasunari eta behar bezala arrazoitzeari bide emango die. Prozedura, beraz, administrazio-egintzak baliodun izateko baldintza da eta horrek berebiziko garrantzia du, administrazio-jarduera interes publikoa asetzerantz bideratzen baita. Prozedurak, bestalde, herritarren eskubideak eta interesak bermatzeari bide eman behar dio; bermatze hori bi lanabesen bitartez gauzatzen da: batetik, Administrazioaren jarduerari eskatzen zaion objektibotasunaren bitartez (objektibotasun horrek prozeduraren printzipioetan —irizpideetan— du isla zuzena) eta, bestetik, herritarren eskuartze zuzenari bide emanez.

Honakoak dira administrazio-prozeduraren ezaugarriak: egonkortasuna eta derrigorrezkotasuna.

### 2. ARAUBIDEA

Administrazio-prozeduraren tipologia anitza da. Hainbat prozedura daude, bakoitza bere edukiari egokitua. Edozelan ere, administrazio-prozedura orok oinarritzko izapide eta irizpide batzuk barneratu behar ditu. Honako lege honek arautu ditu Administrazio guztietako prozeduren oinarritzko alderdiak: 30/1992 Legea, azaroaren 26koa, Administrazio Publikoen Erregimen Juridikoa eta Administrazio Prozedura Erkidea arautzen dituen (Administrazio eta Prozedura Legea —APL—). Lege horrek honako hiru arlo hauek arautu ditu:

- Administrazio Publikoen araubide juridikoaren oinarriak
- administrazio-prozedura erkidea
- Administrazio Publikoen erantzukizun-sistema

Espainiako Konstituzioak bi eratarik eragiten du administrazio-prozeduran. Batetik, administrazio-prozeduraren alderdi material batzuk zuzenean aurreikusi ditu. Bestetik, administrazio-prozedura arautzeko eskumena banatu egin du Estatuaren eta Erkidegoen artean.

a) Konstituzioak berak administrazio-prozeduraren oinarritzko alderdi batzuk ezarri ditu. Konstituzioa legegilea gidatzerak datorrela esan daiteke. Administrazio-prozeduraren arloari dagokionez, Konstituzioak aurreikusi dituen erreferentziarik interesgarrienak honako bi artikuluko hauetan aurki daitezke:

- EK-ko 103. artikuluari jarraiki, Administrazioak “honako irizpide hauek jarraitu behar ditu bere jardunean: eraginkortasuna, hierarkia, deszentralizazioa, deskonzentrazioa, koordinazioa, eta Lege eta Zuzenbideari erabat atxikia”. Irizpide horiek administrazio-prozeduraren oinarriko parametroak ere izan beharko dira, beraz.
- Era berean, Konstituzioak arloaren gainean lege-erreserba ezartzeaz gain, legegintzak bete behar dituen ezaugarriak aurreikusi ditu 105. artikuluan. Artikulu horren arabera: “..legeak honako hauek arautuko ditu:

\* hiritarrak ukitzen (edo eragiten) dituzten administrazio-xedapenak lantzeko prozeduran hiritarrei zuzenduriko entzunaldia; entzunaldi hori zuzenean edo legeak aitorturiko elkartean bitartez gauzatuko da.

\* Administrazioaren Artxibo eta Erregistroetara hiritarren sarbidea, Estatuaren segurtasuna eta defentsa, delituen ikerketa eta pertsonen intimitatea ukitzen direnean izan ezik.

\* Administrazio-egintzak sortzeko jarraitu beharreko prozedura, interesdunen entzunaldia bermatuz, hala dagokienean”.

b) Konstituzioak, bestalde, eskumenak banatzen dituenean, Estatuaren eta Autonomia Erkidegoen artean administrazio-prozedurari buruzko ezarpenak jasoko ditu. EK-ko 149.1.18. artikuluaen arabera, Estatuak erabateko eskumena du honakoak arautzeko: “Administrazio Publikoen araubide juridikoaren oinarriak (...); administrazio-prozedura erkidea, Autonomia Erkidegoen antolaketa propioetatik eratortzen diren berezitasunak kaltetu gabe”.

Estatuari egokitu zaion eskumen horren bestaldean, Autonomia Erkidegoei egokitutakoa dugu. Artikulu horrek Estuari aitortu dio prozedura erkidea arautzeko eskumena. Araubide hori Autonomia Erkidego guztietan jarraitu beharrekoa da. Autonomia Erkidegoen esku hauxe dago: batetik, beren antolaketa propioetatik eratortzen diren berezitasunetan oinarrituriko prozedura-berezitasunak arautzea eta, bestetik, Erkidegoen eskumeneko arloetan administrazio-prozedura propioak arautzea, beti ere, Estatuak ezarritako oinarriak kaltetu gabe (edo, nahi bada, horiek betez).

Estatuari egokitu zaion eskumen horren itzalean, 30/1992 zenbakidun Legea onartu zen. Aipaturiko Legea 1999. urtean eraberritu zen (4/1999 Legea, urtarrilaren 13koaren eskutik). Aldaketak, bereziki, administrazio-isiltasunari eta administrazio-errekurtso sistemari buruzkoak izan dira.

### 3. ADMINISTRAZIO-PROZEDURAREN PRINTZIBIOAK (IRIZPIDEAK)

#### 3.1- KONTRAIZANTASUNA

Irizpide honek adierazten du azken erabakiak (behin betiko erabakiak) uki ditzaketen interesdun guztiek prozeduran parte hartzeko eskubidea izan behar dutela. Uki daitezkeen interes guztiei bide eman behar zaie prozeduran izan daitezen.

Hori lortzeko, prozeduraren gainean interesa izan dezaketen guztiei *status* berezia eskaini behar zaie, interesduntzat jo behar dira. Eta, bereziki, entzunaldia bermatu behar zaie (hori da prozeduraren izapide bat).

### 3.2- PROZESU EKONOMIA

Irizpide honen adibideak dira, besteak beste, Administrazio eta Prozedura Legeak ezarri dituen agindu hauek:

- Organoen artean komunikazioak gauzatu behar direnean, modu zuzenean gauzatu beharko dira (bien artean dauden organoetatik pasatu gabe) (19. art.);
- Egintzak eta izapideak mantentzeari eta kutsagarritasun ezari buruzko arauak (64., 65. eta 66. art.).
- Pertsona talde baten eskariak eduki eta oinarri bera edo funtsean antzekoa dutenean, eskabide berean aurkezteko ahalmena (70.2 art.).
- Prozedurak bateratzeko edo espedienteak metatzeko aukera (73. art.).
- Izaera dela-eta, batera bultza daitezkeen eta bata bestearen ondoren bete beharrekoak ez diren izapide guztiak egintza bakar batean erabakitzeko ahalmena (75.1 art.).

### 3.3. *IN DUBIO PRO ACTIONE*

Printzipio honek prozeduran zehar izan daitezkeen oztopoak eta eragozpenak gainditzeko beharra eskatzen du. Irizpide honen adibideak honako hauek ditugu:

- Administrazio organo batek gai baten gainean ebazteko eskumenik ez daukala ikusten badu, espedientea zuzenean bidaliko dio bere iritziz eskumena duen organoari, Administrazio berekoa bada (20.1 art.). Artikulu horrek eskabideak onar daitezen nahi du.
- Prozedurari hasiera ematen dion eskabideak legez galdatzen diren baldintzak betetzen ez baditu, Administrazioak interesdunari eskakizuna egingo dio hamar eguneko epean akatsa zuzentzeko edo aurkeztu ez dituen nahitaezko agiriak eramateko. Interesdunak hala egiten ez badu, bere eskaeran atzera egin duela ulertuko da (71.1 art.). Interesdunak agiriak aurkezteko zailtasun berezirik baldin badu, berak eskaturik edo organoaren ekimenez beste bost egun eman daitezke (hautaketa-prozesuetan edo norgehiagoka-prozeduretan izan ezik) (71.2 art.).
- Interesdunek bete beharreko izapideak emandako epean betetzen ez badituzte, izapidea betetzeko eskubidea galdu egin dutela ulertuko da; dena den, interesdunaren izapidea onartuko da, epea amaitutzat jotzen duen ebazpena jakinarazten zaion egunean bertan edo lehenago egiten badu (nahiz eta epea amaiturik egon) (76.3 art.).
- Prozedura interesdunak eskaturik hasi bada, eta interesdunaren erruz aurrera egiten ez badu, Administrazioak *adierazi* behar dio prozedura iraungi egingo dela hiru hilabete igaro ondoren. Hiru hilabeteak igaro eta interesdunak egin beharrekoa bete ez badu, Administrazioak ordura arte egindakoa artxibatuko du, eta horren berri emango dio interesdunari (92.1).
- Errekurtso-jartzaileak okerreko errekurtsio mota aukeratzen badu ere errekurtsioa izapidetu egingo da, baldin eta garbi badago zein den bere benetako izaera (110.2).

### 3.4. OFIZIOZKO BULTZADA

Irizpide horren itzalean, Administrazioak beharrezko jarduerak eta eginbideak gauzatu behar ditu azken emaitza (behin betiko egintza, alegia) lor dadin. Administrazioak, beraz, prozedurari ekin behar dio, eta prozedura bere azken ondoriora gidatu. Administrazioak ez du Administrazioa akuilatu beharrik prozeduraren izapide desberdinak elkarren jarraian gerta daitezen. Eskari-printzipioa ez da, gaur egun, prozeduraren irizpideetariko bat, alderantzizko ofiziozko bultzada baizik.

1958ko Administrazio Prozedurari buruzko Lege zaharreko 74.1 artikuluari jarraipena emanez, indarrean dugun 30/1992 Legearen 74.1 artikulua honakoa xedatu du: "Administrazioak, bizkortasuna irizpide dela, bere kabuz bultzatuko ditu prozeduraren izapide guztiak".

Prozeduraren jarraitasuna Administrazioak bermatu behar du; eta, horri begira, Administrazioak ofiziozko bultzadari ekin behar dio.

### 3.5. PARTZIALTASUNIK EZA

Irizpide honek administrazio-jardueraren objektibotasuna bermatu nahi du. Hori lortzeko, indarrean daude abstentzio- eta errefusatze-teknikak.

30/1992 Legearen 28.2 artikulua abstenitzeko (ez parte hartzeko) zioak jaso ditu. Honako egoeraren batean dauden Administrazioetako agintari eta langileek ez dute parte hartzerik prozeduran:

- Interes pertsonala izatea aztertu behar den gaian, edo gai horretako ebazpenek eragin diezaioketen beste batean.
- Elkarte edo erakunde interesdunen administratzaile izatea.
- Interesdunen batekin ebatzi gabeko auziren bat izatea.
- Laugarren mailara arteko odol-ahaidetasuna edo bigarren mailara arteko ezkontza-ahaidetasuna izatea interesdunetako edozeinekin, elkarte edo erakunde interesdunen bateko administratzaileekin, edo prozeduran esku hartzen duen aholkulari, legezko ordezkari edo mandatariekin.
- Aurreko puntuan aipatu ditugun interesdunen, administratzaileen, aholkularien, ordezkarien edo mandatarien bulego berean aritzea, edo horiekin elkartuta egotea aholkularitzan, ordezkartitzan edo mandataritzan.
- Aurreko puntu bietan aipaturikoekin adiskidetasun mina edo ikusiezin agerikoa izatea.
- Dagokion prozeduran aditu edo lekuko gisa aritu izana.
- Gaian zerikusi zuzena duen pertsona fisiko edo juridikoren batekin zerbitzu-harremana izatea.
- Gaian zerikusi zuzena duen pertsona fisiko edo juridiko horri azken bi urteetan edozein era, baldintza eta tokitan lan-zerbitzuak eskaini izana.

Egoera horiek tarteko, agintariak edo langileak horren berri eman behar dio beren nagusi hurrenari, bidezkoa dena ebatz dezan.

Agintariak edo funtzionarioak abstenitzeko beharra izan eta abstenitu gabe prozeduran esku hartu badu, erabakiak ez dira nahitaez baliogabeak (28.3 art.). Egoera horrek erantzukizuna ekarriko du, ordea (28.5 art.). Legeak hori agintzen badu ere, argi dago harturiko erabakiak baliogabeak izango direla araubide juridikoaren edozein hauste badakarte.

Abstentzioaren aldamenean, inhibizio-agindua eta errefusatzea daude. Hiru horietan abstentzio-kausak aplikatzen dira, baina pertsona horiek prozeduratik aldentzeko mekanismoak ez dira berdinak:

*Abstentzioa* agintariaren edo funtzionarioaren beraren eskariz azaltzen da, eta beren nagusi hurrenak erabakitzen du kide horrek esku hartu behar duen edo ez duen esku hartu beharrik.

*Inhibizio agindua* goitik beherako agindua da, abstenitu behar duenak abstentzio-intzidentea proposatzen ez duenean etor daitekeena. Goragoko organoek prozeduran ez parte hartzeko agin diezaiokete abstenitzeko arrazoiren bat duenari (28.4 art.).

*Errefusatzea*, aldiz, administratuaren eskariz planteatzen da. Abstentzio-kausaren bat tarteko, interesdunak errefusatzeko-eskaera egin dezake (29.1 art.). Errefusatzeko-eskaera idatziz aurkeztu behar da, eta horren arrazoia edo arrazoiak agertu beharko ditu. Errefusatzeko-idatzia aurkeztu eta hurrengo egunean, errefusatuak bere nagusi hurrenari esan behar dio alegatua izan den arrazoia beregan betetzen den. Betetzen dela adierazten badu, nagusiak ordezkora berehala jartzea erabaki dezake. Errefusatuak ez badu errefusatzeko arrazoia onartzen, nagusiak hiru egun izango ditu ebazteko, bidezko deritzon informazioa bildu eta frogak gauzatu ondoren.

Errefusatzekoaren gaineko ebazpenen aurka ez dago errekurtsorik jarterik. Halere, errefusatzeko alega daiteke prozedurari amaiera ematen dion behin betiko egintzaren aurka errekurtsioa tarteratzerakoan (29.5 art.).

Hona hemen errefusatzeko idazki-eredua:

...(errefusatuaren denaren nagusi hurrena)RI.

..... jaunak/andreak, .....n bizi denak,  
..... kaleko .....an, neronen izenean eta ordezkarietan jardunez,  
agertu eta zuzenbidean bidezko den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

.....(datan)....n Administrazio horretan idazki bat aurkeztu nuela,  
30/1992 Legearen 70.1 artikulua agertzen dituen baldintzak betez, eta honako  
hau eskatuz: .....(eskatutakoa jaso).....

Espedientea izapidetzea ..... organoari dagokiola, eta bertan ..... jauna/andrea dela titularra. ....(agintedun edo funtzionario)... horri abstenitzeko beharra dagokio 30/1992 Legeko 28.2 (jaso epigrafe) artikulua arabera; izan ere .....(arrazoiak jaso)

.....

Aipaturiko guztia egiaztatzeko .....  
dokumentua agertzen dizut. Dokumentua idazki honi erantsi zaio, 1 Dokumentu gisa.

Esandakoa dela bide,  
ZERA ESKATZEN DUT:

..... jauna/andrearen errefusatzeko-eskaeraren aurkeztutzat izan dezazula, baita idatzi honi erantsen zaion dokumentua ere; eta beharrezkoak diren izapidetza gauzatu ondoren, aipaturiko (agintari edo funtzionarioari administrazio-espeditzea izapidetzeko (ebazteko) ardura kentzea erabaki dezazula.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)  
izenpea.

### 3.6. PUBLIZITATEA eta ISILPEKOTASUNA

Interesdunei dagokienez, publizitate printzipioa indar osoz aplikatzen da. Eta hori honako eskubide honetan gauzatzen da: ... *edozein unetan prozeduraren izapideak zertan diren jakitea, eta prozedura horietako agirien kopiak lortzea* (35.a art.). Publizitate-irizpidearen beste isla bat Legearen 84.1 artikuluko da; bertan galdatu da, prozedura bideratu ondoren eta ebazpen-proposamena idatzi aurretik, interesdunei edo beren ordezkari prozeduraren berri eman behar zaiela. Prozeduraren publizitateari ezarri zaion salbuespena Legearen 37.5 artikuluan jaso da (defentsa nazionala, Estatuaren segurtasuna, delituen ikerketa, eta abar).

Hiritarrek, oro har, kontrako irizpidea izango dute aplikagarri, isilpekotasuna beraz. Nahiz eta hori horrela izan, erabat bukatuta dauden espedienteetara sarbidea ahalbidetzen da (37.1 art.), murrizketa batzuk tarteko.

### 3.7. DOAKOTASUNA

Administrazio-prozeduraren doakotasuna ez zen ez administrazio-prozedurari buruzko Lege zaharrean jaso, ezta 30/1992 Legean ere. Nahiz eta doakotasunak ez izan agerpen espresurik, prozeduraren irizpidetzat hartzen da.

30/1992 Legeak, alderdi horri dagokionez, Autonomia Erkidegoen eskumenak aitortu ditu, eta ez du orokortu doakotasunaren irizpidea. 30/1992 Legearen 4. Xedapen Gehigarriak honakoa ezarri du:

*Administrazio-prozedurako jardunaren tasak dagozkien arauekin bat etorritz ordainaraziko dira.*

Haatik, Legearen 37.8 artikulua ezarri du agirien kopiak jasotzearen trukean lege ezarritako ordaina kitatu behar dela. 38.7 artikulua, bestalde, eskabideak aurkeztean ordaindu beharreko zergak nola ordain daitezkeen ezarri du.

### 3.8. BERDINTASUNA

Berdintasunaren printzipioak ere badu administrazio-prozeduran bere txokoa. Irizpide honek dituen agerpenik nagusienak honakoak dira:

- Izaera bereko espedienteak, hasiera ematen zaien ordena berean izapidetu behar dira, administrazio-unitateko titularrak ez badu arrazoitutako agindurik ematen horren aurka (eta hala bada, hori idatziz jaso beharko da) (74.2 art.). Hala eta guztiz ere, kontuan hartzekoa da aurrez esandakoa ez betetzeak diziplinazko erantzukizuna ekarriko diola hausleari eta, hala badagokio, lanpostutik mugiaraz daitekeela (74.2.2 art.); baina administrazio-egintza baliozkoa izango da, ordena funtsezkoa ez bada behintzat (ordena oinarritzko alderdia da, adibidez, aurrena aurkezten denari ematen zaizkion emakiden edo baimenen kasuetan).

- Berdintasunaren isla da Legearen 54.1.c artikuluan ezarritakoa. Artikulu horren arabera, arrazoitu egin behar dira, egitateen eta zuzenbidezko oinarrien aipamen laburra eginez: ... *aurreko jardunetan erabilitako irizpidearekin bat ez datozenak.*

#### 4. ADMINISTRAZIO-PROZEDURAN INTERESDUNAK

30/1992 Legeko 31. artikulua araberan, administrazio-prozeduran interesdunak dira:

- a) Prozedurari hasiera eman diotenak, norbanakoen nahiz taldeen *eskubide* edo *bidezko interesen* titular modura.
- b) Prozeduran har daitezkeen erabakiek uki ditzaketen *eskubideak* dituztenak, nahiz eta berek ez eman hasiera prozedurari.
- c) Ebazpenak uki ditzakeen norbanakoen nahiz taldeen *bidezko interesak* dituztenak, behin betiko ebazpena eman baino lehen *aurkezten* badira prozesuan.

Ikus daitezkeen moduan, zorrotasun tekniko handiko kontzeptua dugu interesdunarena. Hots, ez da interesduntzat jotzen prozeduran interes arin bat duena. Interesduntzat hartzeko, eskubide baten edo bidezko interes baten jabe izatea eskatzen da. Bidezko interes baten titulartzat honakoak jo behar dira: gerta daitezkeen administrazio-egintzaren eraginez, beren jabegoan edota egoera juridikoan eraginak (ukituak) izan daitezkeen norbanakoak.

Eskubide baten titularraren eta bidezko interes baten titularraren arteko desberdintasun nagusia hau da: lehenbizikoa halaberrez interesduna dela, nahiz eta prozedurari ez eman hasierarik; aldiz, bidezko interes baten titularra interesduntzat joa izan dadin, prozedurari hasiera eman beharko dio edo beste baten ekimenez hasitako prozeduran aurkeztu beharko da.

Azpitarratu behar da bidezko interesen titular direnek, behin betiko ebazpena eman baino lehen prozeduran aurkeztu ezean, ez dutela ondorengo errekursoan eta epai-bidean (bide judizialean) ere esku-hartzerik izango.

Interesdun izan gabe, honako bi kasuetan eman ahalizango zaio hasiera prozedurari:

- Hirigintza-arloan. Hirigintza arloan, araubideak legitimazio zabala ezarri du (herri-akzioa) eta, haren indarrez, hirigintza-legezkoatasunaren aurkako inolako egoerarik antzematen duenak prozedura bat zabal dezake. Kontuan hartzekoa da, bidenabar, hirigintza-arloko herri-akzioaren itzalpean ezin daitezkeela legitima isilpeko edo ezkutuko interesek gida ditzaketen zuzenbidezko gehiegikeriak.

- Gainerako arloetan, interesduna izan gabe salatu daitezke egitate bat. Salaketa bat tarteko, Administrazioak prozedura ofizioz hasiera erabaki dezake, baina ez du berau zabaltzeko betebeharririk. Salaketa bat aurkeztuz gero, Administrazioak honela jardungo du: prozedura hasteko erabakia hartu aurretik organo eskudunak informazioaldia zabaldu dezake, prozedura hasiera komeni den jakiteko (69.2 art.); Administrazioak hartzen duen erabakia (prozedura zabaldu edo ez zabaldu hitzartuz) salatzaileari jakinarazi beharko dio.

Ekonomia- eta gizarte-interesen ordezkari diren elkarte eta erakundeak bidezko talde-interesen titularrak izango dira, legeak aitortutako moduan.

Legeak, oro har, betebeharrak ezartzen dizkie hiritarrei. Horietatik bat lankidetzaren beharra da. Legeko 39. artikulua araberan, herritarrek lege bidez ezarritako kasuetan bakarrik daude behartuta Administrazioari txostenak, ikuskapenak edo bestelako ikerketak egiteko erraztasunak ematera. Lege batek betebeharrak ezarri beharko ditu eraginkor bihurtzeko. Beste betebeharrak bat honakoa dugu:



prozedurako interesdunek, prozeduran agertu ez diren interesdunak identifikatzeko daturik izanez gero, jarduten ari den administrazioari ezagutarazi beharko dizkiote datu horiek.

## 5. ORDEZKARITZA

Jarduteko gaitasuna duten interesdunek ordezkari bidez jardun dezakete. Ordezkaria izendatu ondoren, Administrazioaren jarduna ordezkariarekin gauzatuko da, interesdunak espreski aurkakorik adierazten ez bada. Jarduteko gaitasuna duten guztiak izan daitezke besteren ordezkari Administrazio Publikoetan.

*Nork du jarduteko gaitasuna?* Administrazio Publikoetan jarduteko gaitasuna dute, arlo zibileko arauen arabera jarduteko gaitasuna dutenez gain, adinez txikiek ere, araubide administratiboak beren eskuartze zuzena ahalbidetzen duen prozeduretan (eskola-harremanak eta eskola-prozedura zehatzaileak).

Ordezkariak egin behar duena zer-nolakoa den kontuan hartuz, *ordezkaritza egiaztatzeko* hainbat formaltasun ezarri dira:

- Bi modu hauetan egiazta daiteke beste baten izenean *eskaerak* egiteko, *errekurtsoak* aurkezteko, eta akzioetan *atzera egiteko* ordezkotza:

- \* Zuzenbidean balio duen eta sinesgarritasunez jasota utziko duen edozein bide baliatuz.
- \* Interesduna Administrazioa bertaratu eta ordezkaria zein den esanez.

- *Izapide huts* diren egintzak eta kudeaketak egiteko, Administrazioak egokitzen joko du ordezkaritza. Hots, jarduera horiek inolako egiaztapenik gabe egin ditzake ordezkariak.

Ordezkatza egiaztatu ez edo behar bezala egiaztatu gabe izanda ere, ordezkariak gauzatutakoa egindakotzat jotzen da, beti ere, Administrazioak ezarriko duen epean ordezkaritza egiaztatzen edo akatsa zuzentzen bada (32.4 art.). Legeak dioena kontuan hartuz, akatsa zuzen daiteke, aurrez izendapen formala eginda ez bazegoen ere, Administrazioa hurbildu eta ordezkaria *ex novo* izendatuz eta izendapenak atzeraeraginak sor ditzan eskatuz; era berean, ordezkatuak bere egin dezake ordezkariak egindakoa. Bestela, interesdunak edo ordezkariak landuriko idazki baten bitartez egiazta daiteke ordezkapena (bai akatsa zuzen dadila eskatuz, baita idazki post-datatuen bitartez ere). Aipaturiko akatsa zuzentzeko hamar eguneko epea eman behar du Administrazioak, edo epe luzeagoa kasuaren gorabeherak hala eskatzen badute.

*Interesdun-aniztasuna.* Eskaera, idazki edo komunikazio batean interesdun bat baino gehiago bada, interesdun horiek espresuki adierazitako *ordezkari* edo *interesdunarekin* egingo da egin beharreko jarduna; eta ezer adierazten ez bada, berriz, idazkian agertzen den lehenengoarekin.

Hainbat interesdun izanik, eta idazki berdinak aurkeztu nahi badira, komeni da ordezkari gisa nork jardungo duen espreski azaltzea. Kasu horretan, interesdun guztiek sinatu beharko dute lehenbiziko idazkia behintzat.

*Interesdunak identifikatzea.* Argitarapen bitartez jakinarazpen orokorrik egin ez bada eta, prozeduraren instrukzioa egitean ikusten bada badirela beste pertsona batzuk eskubide edo bidezko eta zuzeneko interesen titularrak (espedientean zehar

identifikatuak eta prozeduraren ebazpenak uki ditzaketenak), prozedura izapidetzen ari dela jakinaraziko zaie pertsona horiei (34. art.).

**ORDEZKARITZA:**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legeko 32. art.

Proposatzen diren ereduak:

a) (Idatzi baten barnean / izapide huts diren gauzetarako):

.....RI

..... Bizkaiko Abokatuen Kolegioko  
kideak, jakinarazpen-zereginetarako  
.....(a)n helbidea duenak,  
.....-ren izenean eta ordezkari izan jardunez, agertu  
eta honakoa DIO:  
(...)

b) (Interesduna bertaratzea, ordezkaria izendatzeko):

..... RI

.....-k, adinez nagusiak,  
.....zenbakidun prozeduran interesa duenak (hain zuzen, .....  
(salaketa edo eskari) .... bitartez ..... (honengatik) ..... zabaldu den  
prozedura). Idazki honen bitartez eta 30/1992 Legeko 32. artikularen  
arabera, prozedura honetan nire ordezkari izan  
.....-ri, jakinarazpen-zereginetarako  
helbidea .....-n duenari, ematen diodala.  
.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea

Ordezkaritza  
onartzen dut:

c) Ordezkariak egindako idatzi berezi bat:

.....RI

..... lizentziatua naizen honek,  
jakinarazpen-zereginetarako helbidea ..... -  
n dudanak, ..... jauna/andrearen ordezkari izan  
jardunez, honakoa ADIERAZTEN DUT:

Nire ordezkariak ..... datan bere izenean eskari bat  
aurkeztu zuela honakoa eskatuz:

.....

Idatzi honen bitartez, bere ordezkari izan jasotzen dudala, 30/1992  
Legeko 32.3 artikuluan ezartzen denarekin bat.

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idatzi hau aurkeztutzat izan dezazula, jaso dudan ordezkartzarekin aintzathar nazazula eta, aurrerantzean izan beharreko izapideak nirekin izan daitezela.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

**d) Interesdunak sinaturiko idazki bat:**

.....(izapidegintzan ari den administrazio-organoa) RI.

Nik, ..... jaunak/andreak, adin nagusikoak, eta bizilekua hiriburu honetako .....kaleko ..... zenbakian dudanak, agertu eta, zuzenbidean bidezko denez,

ESATEN DUT:

Administrazio honetan ..... zenbakiarekin ... (*Administrazioak bere kabuz edo nire eskabidearen ondorioz*)... izapidetzen ari den prozeduran interesduna naizela honakoagatik: ..... (*Legeko 31. artikulua aipatzen dituen etatik kasuari atxikitzen zaiona jaso*) .....

30/1992 Legeak 32. artikuluan eskaintzen dituen aukerez baliatuz, prozedura honetan nire ordezkartza honako jaun/andre honi ematen diodala:

Ordezkarria: .....

Haren helbidea: .....

Orain artekoan berak egindakoak nire egiten ditudala.

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idatzi hau aurkeztutzat izan dezazula, ene ordezkaria aintzatz har dezazula eta, aurrerantzean izan beharreko izapideak harekin izan daitezela.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

**6. INTERESDUNEN ESKUBIDEAK**

30/1992 Legeko 35. artikulua hainbat eskubide aitortu dizkie Administrazio Publikoekin harremanak dituzten herritarrei. Administrazioaren eta administratuaren arteko harremana tarteko, zerrendaturiko horiek interesdunen eskubideak direla esan genezake. Honako hauek dira interesdunei aitortutako eskubideak:

a) *Interesdun izanik, edozein unetan jakin daiteke prozeduraren izapideak zertan diren, baita espedienteko agirien kopiak jaso ere.*

b) *Prozedura izapidetzeko ardura duten agintari, funtzionario edo kideak identifika daitezke.*

c) *Aurkeztutako idazkien kopia zigilatua izateko eskubidea.*

Bestalde, eskabide, idazki edo komunikazioarekin batera aurkez daitezkeen dokumentuei dagokienez, interesdunak, jatorrizko dokumentuarekin batera, horren kopia eraman beharko du, eta jatorrizko dokumentuak berreskura ditzake, prozeduran jatorrizkoa jaso behar ez bada behintzat.

Legeko 38.5 artikulua aipaturiko eskubidean sakondu du. Eskabide, idazki eta komunikazioekin batera aurkez daitezkeen agirien kopia dagokion organoan aurkeztu, eta kopia eta jatorrizko dokumentua erkatu ondoren, jatorrizko dokumentua berriz ere eskatzaileari itzuliko zaio. Artikulu horren arabera, erkaketa eta jatorrizko dokumentua itzultzea 38.4 artikuluko a) eta b) hizkietan aipaturiko erregistroetan soilik gerta daiteke (eskabidea zuzendu zaion administrazio-organoko erregistroa eta, edozein administrazio-organotako erregistroa, dela Estatuko Administrazioa, dela Autonomia Erkidegoetako, dela, honi buruzko hitzarmena izenpetuz gero, Toki-administrazioa erakunderen batekoa). Argi dago, beraz, artikulu horretako c) hizkian aipatzen diren posta-bulegoetan ez dagoela exigitzerik erkaketarik eta jatorrizko dokumentuaren itzulketarik.

Proposatzen den eredu:

*Edozein idazki aurkezterakoan, dokumenturik aurkeztu behar bada, honakoa jar daiteke idazkiaren eskaera nagusiaren ondoren.*

BEREBAT ZERA ADIERAZTEN DUT.- Idazki honi erasten zaion ..... dokumentua beste zeregin batzuetarako behar dudanez,

ZERA ESKATZEN DUT: dokumentua eta haren kopia erkatu ondoren, dokumentua itzul dakidala, espedientean horren lekukotasuna jasoz; eta dokumentuaren kopia erkatua onar dakidala, espedientean berau izan dadin.

Prozedura Legearen 35.1.c artikuluko eskubidea garatu da honako Erregelamendu honetan: 337/1999 Errege Dekretua, maiatzaren 7koa.

d) *Autonomia Erkidegoko lurraldean (ko)ofizialak diren hizkuntzak erabiltzeko eskubidea*, 30/1992 Legean eta gainerako araubidean ezarritakoaren arabera.

Eskubide hori 30/1992 Legearen 36. artikuluan garatu da. Aurrerago dagokigu prozedura-hizkuntzaz jardutea.

e) *Alegazioak eta agiriak aurkezteko eskubidea*, prozeduraren edozein alditan, beti ere entzunaldiaren izapidea izan aurretik. Alegazio eta agiri horiek kontuan hartu beharko ditu organo eskudunak, ebazpen-proposamena idazterakoan.

f) *Kasuan kasuko prozedurari aplika dakizkiokeen arauetan eskatzen ez den agiririk ez aurkezteko eskubidea*. Eta diharduen Administrazioaren esku dauden agiriak ez aurkezteko eskubidea.

g) *Argibideak eta aholkuak lortzeko eskubidea*, hain zuzen ere, proiektuek, eskabideek eta abarrek zein baldintza jaso behar dituzten jakiteko.

h) *Administrazio Publikoetako erregistro eta artxiboetara jotzeko eskubidea*, Konstituzioan, Prozedura Legean zein gainerakoetan ezarritakoari jarraituz. Prozedura Legearen arabera, prozedura amaituekin lotzen da artxiboetan dauden agirietara irispidea izateko eskubidea eta agirien kopia jasotzeko eskubidea; bestalde, pertsonen bizitza pribatuari buruzko datuak jasotzen dituzten agirietara pertsona horiek bakarrik dute irispidea. Zehatzeko eta diziplinako prozeduretako agirietara, horietan interesdunak direnek bakarrik dute irispidea. Agiri izendunetara, titularrez gain, bidezko eta zuzeneko interesa dutenek ere izan dezakete irispidea. Dokumentuetara irispidea izanik ere, interes publikoak hala agintzen duenean, besteren interes babesgarriagoak daudenean, edota legeren batean horrela ezartzen denean, uka daiteke dokumentuetara irispidea izateko eskubideaz baliatzea. Espediente jakin batzuetan ez dago irispidea izateko eskubiderik (37.5 art.), eta beste espediente batzuetan xedapen berezien bidez arautu da eskubide horren gauzatzea (37.6 art.).

i) *Errespetuz eta begirunez tratatuak izateko eskubidea.* Agintariak eta funtzionarioak, eskubide hori gauzagarri bihurtzeko beharra izateaz gain, laguntza ematera behartuta daude eskubideez baliatzeko eta eginbeharrak betetzeko ere.

j) *Administrazio Publikoen eta bertako langileen erantzukizuna eskatzeko eskubidea,* legez hala behar duenean.

k) *Konstituzioak eta legeek interesdunei aitortzen dizkieten gainerako eskubide guztiak.*

## 7. EBAZTEKO BEHARRA ETA ADMINISTRAZIO-ISILTASUNA

### 7.1. EBATZI BEHARRA

30/1992 Legeak, administrazio-isiltasunari buruzkoak, eraldaketa garrantzitsua jaso du. Hain zuzen ere, 1999ko apirilaren 13an indarrean sartu da aipaturiko legea aldatzen duen beste hau: 4/1999 Legea, urtarrilaren 13koa.

Prozedura Lege berrituan arau nagusia honakoa dugu: Administrazioak ebazpen espresua eman eta jakinarazi behar du prozedura guztietan, jardunbide horien hasteko modua edozein izanda ere (hots, ofizioz hasitako zein interesdunak eskaturik hasitako prozeduretan) (42.1. art.).

Ebatzi beharrari jakinarazteko beharra lotu zaio. Aurrerago ikusiko dugu horren garrantzia, baina aurrera dezagun Lege berriak arau nagusizat ezarri duela, ebazteko beharra ezarri ez ezik, ebazitakoa jakinarazteko beharra ere.

Izatez, behin betiko ebazpenez bukatzen ez diren prozeduretan ere, ebazpena emateko beharra hedatu du Lege berriak, hain zuzen ere, honako kasu hauetan:

- preskripzioa gertatzea
- eskubideari uko egitea
- prozedura iraungitzea
- eskaeran atzera egitea
- edota prozeduraren xedea gerora desagertzea

Kasu horietan ere ebazpena eman egin behar da, honako eduki hauekin: gertatutako inguruabarrak, egitateak eta arau aplikagarriak.

Kasu bakan batzuetan salbuetsi da ebazteko beharra. Ebazteko beharrik ez dago prozedura modu adostuan edo hitzartuan amaitzen denean.

#### 7.1.1. EBAZPENA EMAN ETA JAKINARAZTEKO GEHIENENKO EPEA

Legea ez da ebazteko epeaz arduratzen, ebazpena *jakinarazteko* epeaz baizik. Hona hemen epe horri dagozkion berezitasunak interesgarrienak:

- Epe hori kasuan kasuko prozedura arautzen duen arauan adieraziko da.
- Epe hori ez da sei hilabetetik gorakoa izango. Gehieneko epe horri salbuespenak ezarri zaizkio:

a) Lege-mailako arau batek hori baino epe luzeagoa ezartzen badu. Kontuan hartzekoa da soilik lege-maila duen araua izan daitekeela sei hilabetez gorako epea ezar dezakeen bakarra.

b) Europako Erkidegoko arauetan bestelakorik ezarrita badago.

- Prozeduretako arauetan jakinarazpena jasotzeko gehieneko eperik ezartzen ez denean, hiru hilabetekoa izango da. Arauek bestelakorik ezarri ezean, ebazpena jakinarazteko hiru hilabeteko epea aplikatu beharko da.

### 7.1.2. EBAZTEKO EPEAK ZENBATZEKO MODUA

Aipatu ditugun epe horiek era honetan zenbatzen dira:

- *Administrazioak bere kabuz hasitako prozeduretan:*

Kasu horietan, prozedura hasteko erabakiaren egunetik hasita zenbatuko da epea. Prozedura hasteko erabakiaren data funtsezko data bihurtu da, eta ez, ordea, balizko salaketa administratiboa gertatu den data, edo arau-haustea gertatu den data (nahiz eta azken data hori preskripziorako funtsezkoa izan).

- *Interesdunaren eskariz hasitako prozeduretan:*

Kasu horietan, epea zenbatuko da izapidetzeko eskumena duen organoaren *erregistroan* eskabideak sarrera izan duen egunetik hasita. Interesduna izapidetu behar duen Administrazio-organoko erregistroa hurreratzen bada, eta bertan eskabidea sartu, egun horretatik aurrera hasi beharko da epea zenbatzen. Baina, eskabidea beste Administrazio bateko Erregistroan edo posta-bulegoetan aurkezten badu, epea ez da hasiko egun horretatik aurrera zenbatzen, baizik eta organo hartzailearen erregistroa heldu eta erregistratzen duten egunetik. Hori oso garrantzitsua da isiltasunaren eraginak noiztik aurrera sortuko diren jakiteko.

### 7.1.3. INFORMATZEKO BEHARRA

Administrazioek prozedura-zerrendak (katalogoak) *argitaratu* behar dituzte, eta eguneraturik eduki, jendeak jakiteko. Katalogo horietan adierazita egongo da:

- prozedura bakoitzaren gehieneko epea,
- prozedura bakoitzean administrazio-isiltasunak ekarriko dituen ondorioak

Bestalde, Administrazioek *interesdunei* adieraziko dizkiete aipaturiko datu horiek. Hots, batetik, prozedura jakin bakoitza ebatzi eta jakinarazteko arauz ezarritako gehieneko epea, eta, bestetik, Administrazioaren isiltasunak ekar litzakeen ondorioak (baiestea edo ezestea) jakinaraziko zaizkie kasu bakoitzean.

Lege-aginduz, Administrazioek datu horiek helarazi behar dizkiete interesdunei. Prozedura hasi den moduaren arabera, datu horiek jakinarazteko bitartekoak era batekoak edo besteak izango dira:

- Administrazioak bere kabuz hasitako prozeduretan, datu horiek agertu beharko dira prozedura ofizioz *hasteko erabakian*. Hasteko erabaki hori jakinarazi edo argitaratu egin behar da.

- Interesdunaren eskariz hasitako prozeduretan, eskabidea izapidetu behar duen Administrazio-organok eskabidea jaso eta hurrengo hamar eguneko epean

interesdunari *komunikazio* bat jakinarazi behar dio, ebazpena jakinarazteko epea zein den eta isiltasunaren eraginak zein diren adieraziz. Gerta daiteke interesdunak bere eskabidea beste Administrazio batean edo posta-bulegoan erregistratu izana; kasu horiei begira, legeak honakoa ezarri du: eskumena duen organoak eskabidea zein egunetan jaso duen ere adierazi behar du komunikazio horretan. Data horretatik aurrera hasiko da isiltasunaren epea.

#### 7.1.4. GEHIENEO EPEAN ERABAKI DAITEZKEEN ETENDURAK

Prozedura ebazteko epeak iraungitze-epeak dira, beraz, salbuespenezko kasuetan bakarrik eten daitezke. Etetekotan, epearen zenbaketa geldirik geratuko da zerbait egin edo zerbait jaso bitartean; ondoren, zenbaketari ekingo zaio eten aurretik izandako denboraldia zenbatuz. Etendurak, beraz, ez du ebazteko epea mozten; hau da, etenduraren ondoren ez da berriz ere zerotik zenbatzen (preskripzio-epeekin gertatzen den moduan).

Honako kasu hauetan etengo da prozedura ebatzi eta ebazpena jakinarazteko lege ezarri den gehieneko epea:

a) Interesdunari eskatu behar zaionean akatsak zuzen ditzan edo beharrezko diren agiriak eta datuak bidal ditzan.

Etendura: epea etenda egongo da, interesdunari eskakizuna jakinarazten zaionetik eskatutakoa bete arte (edo emandako epea bukatu arte); honako hauek dira kontuan izan behar diren artikulak: 30/1992 Legeko 40.1 eta 40.2 artikulak, eta 85. artikulua.

Epea igaro ondoren, hiru eragin sor daitezke:

- Ebazpena emateko izapidea ezinbestekoa ez bada, interesdunak galdu egingo du izapide horretarako eskubidea. Hots, izapidea bukatutzat emango da, eta jardunbideak jarraitu egingo du (92.2 art.).

- Interesdunaren eskariz hasitako prozeduretan, interesdunak aurkeztu behar duen eskariak lege ezarritako baldintzarik ez badu, Administrazioak hamar eguneko epea eman behar dio interesdunari akatsa zuzentzeko, edo aurkeztu ez dituen agiriak eramateko. Horrela egiten ez badu, eskaeran atzera egin duela ulertuko da (71.1 art.).

- Interesdunaren eskariz hasitako prozeduretan ere, interesdunari lepora dakioken arrazoiren batengatik jardunbidea gelditzen bada, Administrazioak adieraziko dio prozedura iraungi egingo dela hiru hilabete igaro ondoren. Hiru hilabeteok igaro eta interesdunak egin behar duena egin ez badu, Administrazioak ordura arte egindakoa artxibatuko du, eta horren berri emango dio interesdunari (92.1 art.).

b) Prozedura bukatu aurretik, Europako Erkidegoetako organoren batek nahitaez zerbait esan behar duenean.

Etendura: Administrazioak organo horiei eskaria egiten dietetik, organo horiek Administrazio eskatzaileari dena delakoa helarazten dien arte.

Bai eskaria egiterakoan bai jakinarazpen jasotzerakoan, interesdunari horien berri eman behar zaie.

c) Administrazio bereko zein beste bateko organoren bati txostena eskatu behar zaionean, txosten hori ezinbestekoa eta ebazpenaren edukia zehazteko beharrezkoa bada.

Etendura: horretarako eskaria egiten denetik txostena jaso arte.

Bai eskaria egiterakoan bai txostena jasotzerakoan, interesdunei horien berri eman behar zaie.

Legearen aginduz, etenaldi hori ezin daiteke hiru hilabetekoa baino luzeagoa izan. Baina, nahiz eta hori horrela izan, kontuan izan behar da prozedurari buruzko araubideak ezinbesteko txostena galdatzen badu eta hori ematen ez bada (nahiz eta hiru hilabeteak igaro), ebazpena deuseza izango dela txostenik gabe eman bada.

d) Interesdunek proposaturik, froga teknikoak edo azterlan erabakigarriak edo kontraesanekoak egin behar direnean.

Etendura: epea etenda egongo da emaitzak espedientean sartzeko behar den besteko denboran.

e) Adostasuna edo hitzarmena lortzeko negoziazioak hasten direnean. Administrazioaren eta administratuaren arteko akordioak Legearen 88. artikuluan arautu dira.

Etendura: epea etenda egongo da negoziazioaren hasiera formala adierazten denetik negoziazioa arrakastarik gabe amaitu arte; negoziazioak arrakastarik gabe bukatzen badira, jasota geratuko da Administrazioak edo interesdunek egindako adierazpen baten bitartez.

Negoizazioak arrakastaz bukatu badira, Administrazioak ez du ezer ere ebatzi behar Legearen 42.1.2 artikulua erabera.

#### 7.1.5. EBAZTEKO ETA JAKINARAZTEKO GEHIENENKO EPEA LUZATZEA

Salbuespen modura, ebazteko eta jakinarazteko gehieneko epea luzatzea erabaki daiteke.

Hala erabakiko balitz, Legeak Administrazioari erabaki hori arrazoitzeko beharra galdatuko dio. Administrazioak azaldu beharko ditu (42.6.2 art.):

- gertatutako inguruabarrak
- Administrazioaren esku dauden baliabide guztiak agortuta daudela.

Oso kontuan izan behar da Legearen 42.6.1 artikuluan ezarritakoa. Bertan adierazten denez, administrazio-organo batean ebazpena ematea zail ikusten denean, bai eskaera kopurua bai pertsona kopurua dela-eta, gehieneko epean Administrazioak egin behar duena zera da: giza baliabideak eta baliabide materialak jarri, dena ondo bideratzeko eta dagokion epean betetzeko. 42.6.1 artikuluari jarraiki, salbuespenez legeak ezarritako gehieneko epeak luzatu ahal izateko, Administrazioak egiaztatu beharko du artikulua horrek aipatzen dituenak bideratu dituela.

Epea luzatzekotan, luzatze hori ezingo da izan prozedura izapidetzeko ezarritako denbora baino luzeagoa (42.6.3 art.).



Epea luzatzeko ebazpena interesdunei jakinarazi behar zaie, eta erabaki horren aurka ez dago errekurtsorik aurkezterik.

#### 7.1.6. EPEAK EZ BETETZEAGATIK, ERANTZUKIZUNA

Zuzeneko erantzukizuna ezarri da epe barruan ebazpen espresua emateko lege ezarritako dagoen eginbeharra ez betetzeagatik(42.7 art.). Honako bi hauek izango dira erantzule:

- gaiak bideratzeaz arduratu behar duen funtzionarioa
- instrukzioa egin eta ebazpena emateko eskumena duten administrazio-organotako titularra

Beraz, bi horiek, bakoitza bere eskumen esparruaren barruan, erantzule izango dira ebazpena epearen barruan emateko eginbeharra urratzeagatik.

Epe barruan ebazpen espresurik ez emateagatik bi motatako erantzukizuna ezar daiteke: batetik, diziplina-erantzukizuna eta, bestetik, indarrean dagoen araudian ezarritako gainerako erantzukizun motak (ondare-erantzukizuna, kalterik sortuz gero; edota zigor-erantzukizuna, hala dagokionean).

#### 7.2. ISILTASUNA, INTERESDUNAK ESKATURIK HASITAKO PROZEDURETAN

Interesdunak eskaturik hasitako prozeduretan, gehieneko epea igaro eta ebazpen espresua *jakinarazi* ez bada, interesdunak edo interesdunek zilegi dute eskaria administrazio-isiltasunez baietsizat edo ezetsizat jotzea, kasuan kasu. Eskaria administrazio-isiltasunez baietsizat edo ezetsizat jo izanda ere, Administrazioak epez kanpo eman dezake erabaki espresua, baina kasu horietan Administrazioa ez da aske izango nahi duen erabakia hartzeko; alegia, erabat loturik izango da (43.4).

*Eskabidea zein kasutan uler daitekeen baietsizat edo ezetsizat.*

Lege-aginduz, kasu guztietan administratuak bere eskaera baietsizat ulertu ahal izango du, baldin *lege-mailako* arau batek (lege-erreserba bat ezartzen da, beraz) *interes orokorreko ezinbesteko arrazoiren* batean oinarrituz edo *Europako Erkidegoko arau* batek aurkakorik ezartzen ez badu.

Arau nagusia hori izanik, 30/1992 Legeak isiltasun ezeztatzailearen kasu batzuk ezarri ditu (43.2 art.); hona hemen:

1.- Konstituzioaren 29. artikulua aipatzen duen eske-eskubideaz baliatzeko prozeduretan.

2.- Eskabidea baieztatzearen ondorioz eskatzaileak (edo beste norbaitek) jabari publikoaren edo zerbitzu publikoaren gaineko ahalmenak eskura ditzakeenean.

3.- Egintzen eta xedapenen berrikusketa-prozeduretan.

\* Azken kasu horri salbuespen garrantzitsua ezarri zaio: eskaria administrazio-isiltasunez ezetsi izanaren aurka jarri den Gora Jotzeko errekurtsioan epea igaro eta ebazpen espresurik izan ezean, baietsizat joko da (43.2.2 art.). Isiltasun bikoitza deritza horri.

Kontuan hartzekoa da errekurso-bidean isiltasun positiboari bide ematen dion aukera hori Gora Jotzeko errekursoari bakarrik lotu zaiola; ez, ordea, aukerako berraztertze-errekursoari.

*Isiltasunaren ondorengo ebazpen espresua.*

Ebazpen espresua emateko betebeharrarekin lotzen da isiltasunaren ondorengo ebazpen espresuaren araubidea. Ebazpen berantiarrei buruzko araubideak estuki lotu du Administrazioa eta, interesdunaren mesedetan bakarrik jardun ahal izango du. Lege-aginduz:

- Eskabidea isiltasun bidez baietsizat jotzen bada, eta Administrazioak ebazpen espresua ematen badu (ez du beharrik), isiltasun positiboaren zentzua berretsiko da.
- Eskabidea isiltasun bidez ezetsizat jotzen bada, Administrazioak, gero, eskabidea baieztatu zein ezeztatu ahal izango du (azken kasu horretan berrespen hutsa letorke, aurreko egoera okertu gabe).

*Isiltasun bidezko administrazio-egintzen eraginak (43.3 art.).*

- Isiltasunez eskabidea baietsizat jotzen bada, hori administrazio-egintzat hartzen da ondorio guztietarako. Administrazio-isiltasunez egindako administrazio-egintzak edozeinen aurrean baliarazi ahalko dira, dela Administrazioan dela edozein pertsonaren aurrean (fisiko nahiz juridiko, publiko nahiz pribatu) (erregistroak, banketxeak, eta abar) (43.5 art.).

- Isiltasunez eskabidea ezeztatzea gertatzen denean, ondorio bakarra da interesdunei administrazio-errekurtoa edo administrazioarekiko auzi-errekurtoa aurkezteko bide ematea.

*Isiltasunaren mekanika.*

Epearen barruan ebazpen espresurik ematen ez bada, isiltasunak eragin juridikoak sortuko ditu. Ebazpen espresua eman eta *jakinarazteko* dagoen gehieneko epea amaitzen den unean, isiltasunak eraginak sortuko ditu. Epearen hurrengo egunetik aurrera, beraz.

Isiltasun bidezko administrazio-egintzaren eraginkortasuna nola froga daiteke?

- Lege-arauz, zuzenbidean onarturiko edozein frogabidez, egiazta daiteke.
- Baita ebazteko eskumena duen organoak isiltasuna gertatu dela egiaztatzeko emandako ziurtagiri bidez ere.

Administrazioari ziurtagiria eskatzen bazaio, organo horrek ziurtagiri hori eman beharko du hamabost eguneko gehieneko epean.

**ISILTASUNA GERTATU DELA EGIAZTATZEKO ZIURTAGIRIAREN  
ESKABIDEA**

Oinarri Juridikoak: 30/1992 Legearen 43.5 art.

(Gaur egun isiltasuna gertatu dela egiaztatzeko ziurtagiria ez da ezinbestekoa, baina erabil daiteke).

Proposatutako eredia:

.....(ebatzi beharra dagokiona)RI.

..... jaunak/andreak, bere izenean eta ordezkarietan jardunez, ..... datako eskari baten bitartez zabalduko prozeduran interesduna denak (zeinetan ..... eskatzen baitzen), honako hau DIO:

..... datan, nire eskabideari sarrera eman zitzaiola prozedura hori izapidetzeko eskumena duen organoaren erregistroan (edo *Administrazioak bere kabuz hasitako prozeduretan* organo eskudunak prozedura hori zabaltzeko erabakia hartu zuela). Eskabidearen kopia zigilatua (edo prozedura zabaltzeko akordioaren kopia) eransten da, 1. dokumentu gisa.

Prozedura hori ebatzi eta jakinarazteko legez ezarri den gehieneko epean ez dela etendurarik erabaki, ezta gehieneko epea luzatzeko akordiorik ere.

..... datan bukatu zela aipaturiko prozeduraren azken erabakia emateko gehieneko epea, ..... (Xedapeneko) ..... artikulua agintzen duenez (edo *Administrazio horretako prozedura-zerrendak prozedura tipologia horri dagokionez* ..... hilabete jartzen ditu prozeduraren gehieneko epea; beraz, ..... datan aipaturiko prozeduraren azken erabakia emateko gehieneko epea bukatu zela)

Beraz, ZERA ESKATZEN DUT:

Idatzi hau aurkeztutzat eman dezazula eta, bere indarrez, 30/1992 Legearen 43.5 artikulua aipatzen duen ziurtagiria eman diezadatelara.

BAITA ERE ADIERAZTEN DUT

30/1992 Legearen 42.7 artikulua ezartzen duenarekin bat, epe barruan ebazpen espresua emateko legez ezarri den eginbeharrari uko egiteagatik erantzukizun zuzena izanik, kasu honetan eginbeharra bete ez duen funtzionario edo agintariari ezar dakizkiokeen erantzukizunak eskatu behar zaizkiola.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### 7.3. ISILTASUNA, ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ HASITAKO PROZEDURETAN

Administrazioak bere kabuz hasitako prozeduretan, ebazpen espresua emateko eta jakinarazteko epea igaro arren, Administrazioak legez ebatzi beharra dauka. Nahiz eta hori horrela izan, epea igaro eta ebazpen espresua jakinarazi ez bada, honako eragin hauek sortuko dira:

a) Ofizioz hasi eta interesdunentzat eragin positiboak ekar ditzaketen prozeduretan: interesdunen nahiak *ezetsizat* jo behar dira administrazio-isiltasunez; adibidez, dirulaguntzen prozedura batean isiltasunak eragin ezeztatzaileak ditu.

b) Prozedura zehatzaileetan, edota eragin negatiboak sor ditzaketen prozeduretan: prozedurak *iraungi* egingo du; Administrazioak, ondoren, iraungitzea era espresuan erabaki beharko du eta, bide batez, jarduna artxibatzeke agindua eman.

Kontuan izan behar da 92.3 artikulua. Artikulu horrek dioenari jarraiki, iraungitzeak ez dakar akzioen preskripzioa, baina oso kontuan izan behar da prozedura iraungituak ez duela preskripzio-epearen zenbaketa geldituko. Zehapenen preskripzioa 132.1 eta 131.2 artikuluetan arautu da. Urratzearen preskripzio-epeak eta prozeduraren iraungitzeak ez dute harremanik, beraz. Baina interesdunari egotz dakioken arrazoren batengatik geldiarazi bada prozedura, ebazteko eta ebazpena jakinarazteko epearen zenbaketa ere gelditu egingo da (44.2.2 art.).

## 8. ADMINISTRAZIO-PROZEDURAREN ESTRUKTURA

### 8.1. BALDINTZA OROKORRAK

#### 8.1.1. TOKIA

Administrazio-prozedura lekutzea gauza garrantzitsua da, batez ere, toki hori izango baita gunea interesduna eta Administrazio-organoa harremanetan jartzeko. Ez harreman guztietarako gune bakarra, beherago ikusiko dugunez, baina bai generik garrantzitsuena eta jarduera batzuetarako ezinbesteko gunea. Ez da ahantzi behar, espediente administratiboa ikusteko eskubideaz baliatu nahi izanez gero, Administrazioa hurbildu beharko garela.

Legearen 40. artikuluari jarraiki, lege-mailako arauen batean hala ezarrita dagoenean bakarrik agertu beharko dute herritarrek bulego publikoetan. Ikus daitekeen eran, administrazio-prozeduretan interesdunak agertzea ez da ezinbestekoa, harremanak izan baititzakete bertaratu gabe ere. Agerraldia egitea legez ezarrita dagoenean (edo aukera eskaintzen zaionean), zitazioak espresuki adierazi behar die herritarrei zein egunetan, zein ordutan eta zertarako agertu behar duten; baita agertu ezean zer gerta litekeen ere. Bestalde, prozeduretako instrukzio-egintzetan interesdunek parte hartu behar dutenean, interesdunei ahalik eta erosoan gertatzeko moduan eta beren eginbeharrak ahalik eta gutxien oztopatuz egingo da (85.1).

Interesdunak, Administrazio-organoarekin harremanetan jartzeko, Erregistro Orokorrera jo beharko du (38.1). Toki berean (eraikin berean) dauden administrazio-unitateek, erregistro orokor bakarra izango dute. Erregistro nagusi horrez gain, administrazio-unitateetan beste erregistro batzuk era daitezke; horiek erregistro nagusiaren lagungarri izango dira, eta hari eman beharko diote idazpen guztien berri.

Erregistro Orokorrean jasoko dira Administrazio-unitate desberdinetara zuzentzen diren idazki guztiak, horien gaineko idazpena eginez (sarrera emanez, beraz). Kanpora atera behar diren idazkien eta komunikazioen irteera ere jasoko da, idazpena jasoz.

Idazpenak idazki eta komunikazioen sarrera-egunaren edo irteera-egunaren hurrenkera errespetatuz egingo dira, eta sarrera edo irteerako data adieraziko da. Idazpenak erregistro-liburuetan jaso behar dira (sarrera-liburua eta irteera-liburua). Lege-aginduz, erregistro guztiek euskarri informatikoan egon behar dute. Sistema informatikoak bermatu egin behar du idazpenetan honako datu hauek adieraztea:

- zenbakia
- idazkiaren izaera adieraziko duen izenburua
- sarrera-eguna
- aurkezpeneko data eta ordua
- interesduna identifikatzeko datuak (eta, hala badagokio, organo igorlearenak)
- pertsona edo organo hartzailearen datuak

- eta, behar izanez gero, erregistratzen den idazki edo komunikazioaren edukiari buruzko aipamena ere bai

Idazkiak eta komunikazioak erregistroan jaso ondoren, berandutu gabe bidaliko zaizkie hartzaileei eta dagozkien administrazio-unitateei.

#### *Hiritarrek non aurkez ditzakete idazkiak?*

Hiritarrek honako toki hauetan aurkez ditzakete administrazio-organoetara zuzentzen dituzten eskabideak, idazkiak eta komunikazioak:

1.- Eskabidea zuzendu zaion administrazio-organoaren erregistroan.

2.- Beste edozein administrazio-organotako erregistroan, dela Estatuko Administrazio Orokorrekoa, dela Autonomia Erkidegokoa, dela Toki-administrazioerakunderen batena, baldin eta, azken kasuan, horri buruzko hitzarmena izenpeturik badu (ikus 772/1999 Errege Dekretua, maiatzaren 7koa, aurrez aipatua).

3.- Posta-bulegoetan, erregelamenduz ezarritako moduan. Posta-bulegoan aurkeztuz gero, Administrazio-organo hartzailearen erregistroan aurkeztu izan balitz bezala sortuko du eragina. Idazkia posta-azal irekian aurkeztu eta ziurtatu behar da, kopia ere zigilatua izan dadila eskatuz.

Idazkiarekin batera agiririk aurkeztu nahi izanez gero, Legearen 38.5 artikulua ez du biderik ematen posta-bulegoetan agiri horien kopiak zigilatuz. Aurreko bi puntuetan agertzen diren erregistroetan, agiria eta bere kopia erkatu ondoren, kopia hori dagokion organoari igorri eta jatorrizko agiria herritarrari itzultzea ahalbidetzen da. Ez da halakorik ezarri posta-bulegoetan. Posta-bulegoetan, agiri ofizialak bidaltzeko soilik fax-zerbitzua erabil daiteke.

4.- Espainiak atzerrian dituen diplomaziako ordezkarietan edo kontsuletxeetako bulegoetan.

5.- Indarrean dauden xedapenetan ezarritako gainerako tokietan.

Esan bezala, idazkiekin agiriak aurkeztu behar badira, agiri horien kopiak aurkez daitezke lehenbiziko bi puntuetan aipaturiko erregistroetan; erkatu ondoren, jatorrizko agiria hiritarrari bueltatuko zaio eta kopia idazkiarekin batera aurkeztuko da. Baina prozeduran jatorrizko agiriak agertu behar duenean, herritarrari jatorrizkoaren kopia emango zaio, hori eta kopia berdinak direla egiaztatu eta zigilua jarri ondoren.

#### 8.1.2. DENBORA-BALDINTZAK. EPE-MUGAK ETA EPEAK

Denbora-baldintzek, hots epe-mugak eta epeak, prozedurak izapidetzeko ardura duten agintari eta langileei zein interesdunei eragiten diete.

Interesdunei dagokienez, epeak gainditzen uzten badituzte euren eskubideak balio gabetuak gera daitezke. Haatik, gogoratu behar da administrazio-prozeduraren printzipioetatik bat den formaltasun ezaren itzalean, interesdunei zenbait jarduera egitea ahalbidetzen zaiela epea igaro ondoren ere; beti ere, epea amaitutzat jotzen duen izapidezko ebazpena jakinarazten zaion egunean bertan edo lehenago egiten badu (76.3 art.).

Administrazioei ere epe barruan jarduteko beharra galdatu zaie, epe barruan ebazpenak emateko beharra bete gabe utziz gero, diziplina-erantzukizuna eratortzen

delarik (43.7 art.). Epeak, bestalde, administrazio-isiltasunaren funtzionamenduaren oinarriak dira, eta bide ematen diete iraungitzeari edo preskribatzeari.

#### 8.1.2.1. EPEAK ZENBATZEKO MODUA

##### *Epeak egunetan jartzen badira*

Egun baliodunak bakarrik hartuko dira kontuan. Hori horrela da Legeek edo Europako Erkidegoko arauak besterik adierazten ez duten bitartean. Igandeak eta jaiegunak ez dira egun baliodunak. Epea egun naturaletan jartzen bada, horren berri zehatza jaso beharko da jakinarazpenean (48.1 art.).

Egunetan adierazten diren epeak egintza jakinarazten edo argitaratzen den egunaren biharamunetik hasita zenbatuko dira. Isiltasunaren kasuan, administrazio-isiltasunez baiespena edo ezespenean sortzen den egunaren biharamunetik (48.4 art.).

Epe-egunetatik bat edo batzuk interesduna bizi den udalerrian edo Autonomia Erkidegoan egun balioduna bada, eta Administrazio-organoaren egoitzan, berriz, egun baliogabea (edo alderantziz), egun baliogabetzat hartuko da beti.

##### *Epeak hilabeteetan edo urteetan jartzen badira*

Egintza jakinarazi edo argitaratu den egunaren biharamunetik zabalduko da, edo administrazio-isiltasunez baiesten edo ezesten den egunaren biharamunetik.

Muga-eguneko hilean hasierako egunaren baliozkerik ez bada, hilaren azken egunean bukatuko da epea (48.2 art.).

Epearen azken eguna egun baliogabea bada (bai interesduna bizi den udalerrian edo Autonomia Erkidegoan, bai Administrazio-organoaren egoitzan), hurrengo egun baliodunera luzatuko da epea (48.3 art.).

#### 8.1.2.2. EPE-LUZAPENA

Administrazioak, bere kabuz edo interesdunak eskatuta, luza dezake ezarritako epea. Administrazioak, gehienez, ezarritako epearen erdia luza dezake. Epe-luzapena erabakitzeke, honako baldintza hauek gertatu behar dira:

- inolako arau aurkakorik ez galdatzea
- inoren eskubideari kalterik ez egitea

Epe-luzatzea erabakiko balitz, interesdunei horren berri eman beharko zaie. Epe-luzapenari buruzko erabakia epea amaitu aurretik (eskatu eta) erabaki behar da. Eta erabaki horren aurka ez dago errekurtsorik jartzetik (49.3 art.).

Kasu batzuetan, epeak halabeharrez luzatu behar dira (atzeritarrek esku hartu edo atzerrian izapideren egin bat behar bada) (49.2 art.).

#### **EPEAK LUZATZEKO ESKABIDEA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 49. art.

Proposatutako eredia:

.....RI

Nik, ..... jauna/andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, ..... datadun eskari

baten bitartez zabalduriko prozeduran interesdun naizenak (zeinetan ..... eskatzen bainuen), agertu eta honakoa ADIERATEN DUT:

..... datan jakinarazia izan zaidala .....ren ebazpena, eta bertan ..... eguneko epea ematen zitzaidala ..... izapidea egiteko.

dagokigun kasuan gertatutako berezitasunak direla bide, hots ..... , emandako epea ez dela nahikoa izapidea behar bezala burutzeko; beraz, aipaturiko epea..... egunez luzatzea eskatzen dut, 30/1992 Legearen 49.1 artikulua ezarritakoarekin bat.

*30/1992 Legearen 49.2 artikulua aipatzen duen hipotesietatik bat dagokigun kasuan gertatzen denez, epea ezinbestean luzatu behar dela baimendutako azken egunera arte, izan ere ..... (lege-hipotesiaren aplikazioa azaldu)*

Epea luzatzeak ez duela inor ere kaltetzen.

Epea luzatzeko eskaera hori emandako epea igaro aurretik aurkeztu dela, Prozedura Legeak galdatzen duenarekin bat.

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztutakotzat joz onar dezazula eta, kasu honen berezitasunak kontuan hartuz, ..... egiteko emandako epea ..... egunez luza dezazula.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### 8.1.2.3.- EPEAK LABURTZEA. PRESAKO IZAPIDETZEA

Interes publikoko arrazoiak tarteko, prozedurari "presako izapidetzea" aplikatu dakioke, horretarako administrazio-erabakia onartuz.

Erabaki hori Administrazioak berak susta dezake, eta baita interesdunak ere. Prozedurari presako izapidetzea aplikatzea erabakitzen bada, epe guztiak erdira laburtzen dira, eskaerak eta errekursoak aurkezteko epeak izan ezik (50.1 art.). Erabaki horren aurka ez dago errekurtsorik jartzetik.

#### **PRESAKO IZAPIDETZEA HITZARTZEKO ESKABIDEA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 50. art.

Proposatutako eredia:

.....RI

Nik, ..... jauna/andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, ..... datako eskari baten bitartez zabalduriko prozeduran interesduna naizenak (zeinetan ..... eskatzen nuen), agertu eta honakoa ADIERAZTEN DUT:

Dagokigun kasuan gertatutako berezitasunak direla bide, hots ..... , bidezkoa dela prozedura hau presazkotzat jotzea eta 30/1992 Legearen 50. artikulua ezartzen duenaren arabera berari izapidetzea.

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:  
 Idazki hau aurkeztuzat eman dezazula eta, bere indarrez,  
 prozedura honi presazko izapidetzea aplikatzea agin dezazula.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### 8.1.3. HIZKUNTZA

Administrazio Prozeduran erabili beharreko hizkuntza zein izan behar duen aztertzerakoan, komeni da zenbait gauza bereiztea. Batetik, esan behar da prozedura-hizkuntza ez dela berdina izango Administrazio guztietan, hizkuntza-araubide aplikagarria ez baita berdina guztientzat eta, bestetik, bereizi beharrekoak dira prozeduraren barneko erabakiak (inori jakinarazi behar ez zaizkionak, *ad intrameko* eraginak sortzen dituztenak) eta interesdunei jakinarazi beharrekoak (Administrazioak kanporatu behar dituenak, *ad extrameko* eraginak sortu behar dituztenak). Desberdintasun horiek kontuan izanik, murgil gaitezen prozedura-hizkuntzan barrena.

*Estatuko Administrazioko organoetan izapidetzen diren prozeduretan, hizkuntza:*

- Estatuko Administrazioko organoak bere egoitza Autonomia Erkidego elebidun batean ez badu (adibidez, Administrazio zentrala), gaztelania izango du prozedura guztietako hizkuntza. Autonomia Erkidego elebidunean egoitza ez duen organoen prozedura-hizkuntza gaztelania izango da, nahiz eta prozeduretan interesdun elebidunak izan.

Interesdunek ez dute hizkuntza koofizialik erabiltzerik Administrazio zentraletako organoetan izapidetzen diren prozeduretan.

Edozelan, Autonomia Erkidegoetako hizkuntza propioetan idatzitako dokumentuak aurkez daitezke Estatuko Administrazio zentralako organoetako erregistroetan, baldin eta Administrazio jasotzailea hizkuntza hori koofiziala den lurralde batean kokaturik badago (772/1999 Errege Dekretua, maiatzaren 7koa, 10. art.).

- Estatuko Administrazio periferikoak, Autonomia Erkidego elebidunean egoitza badu, honako hizkuntza-arau hauek jarraitu beharko ditu:

· Interesdunek ez badute erabiltzen hizkuntza koofiziala, prozedura-hizkuntza gaztelania izango da.

· Interesdun bakarra izanik, eta interesdun horrek hizkuntza koofiziala erabiltzen badu (edo hainbat interesdun izanik, guztiek hizkuntza koofiziala erabiltzen badute), interesdunak aukeratutako hizkuntzan izapidetu beharko da prozedura. Beraz, prozedura osoa interesdunak/ek aukeraturiko hizkuntzan izan beharko da (eta, noski, interesdunari jakinarazi beharreko guztia ere bai).

· Prozeduran interesdun bat baino gehiago bada, eta hizkuntza bera aukeratzeko ez badute, prozedura gaztelaniaz izapidetuko da. Baina, Administrazioak interesdunei helarazi beharreko erabakiak interesdun bakoitzak aukeraturiko hizkuntzan izan beharko dira (batzuei gaztelaniaz, eta besteei hizkuntza koofizialean).



*Autonomia Erkidegoetako eta Tokiko Erakundeetako Administrazioek izapidetutako prozeduretan, hizkuntza.*

Autonomia Erkidegoko hizkuntza-araubideak ezartzen duenari jarraitu beharko zaio.

Beraz, Euskal Autonomia Erkidegoan, 10/1982 Legeari, azaroaren 24koari, euskararen normalizazioari buruzkoari jarraitu beharko zaio. Prozedura-hizkuntzari dagokionez, lege horretako 6. artikulua jaso du herritarrek euskara eta gaztelania erabiltzeko eskubidea dutela, eta baita aukerako hizkuntza koofizialean harrera izateko eskubidea ere. Prozedura berean interesdun bat baino gehiago izanez gero, interesdun bien artean aukeratutako hizkuntzan izapidetuko da prozedura (6.2 art.). Legeak ez du zehaztu interesdun bakarrak esku hartzen badu zein hizkuntzatan izapidetu behar den prozedura. Kasu horri begira Legeak ezarpen espresurik jaso ez duenez, Toki-administrazio bakoitzak bere prozedura-hizkuntza arau dezake. Araubide berezirik ezean, pentsa daiteke prozedura-hizkuntza interesdunak aukeratu beharko lukeela. Edozelan, jakinarazpenen hizkuntzari dagokionez, normalizazio-legeak honako arau hauek jaso ditu: interesdunek hizkuntza aukeratu badute, hizkuntza horretan jakinarazi beharko zaie jakinarazi beharreko guztia, eta hizkuntza-aukeraketarik egin ez badute, bi hizkuntzatan jakinarazi beharko zaie (8.2 art.).

Nafarroako Foru Erkidegoan, euskarari buruzko 18/1986 Foru Legeak, abenduaren 15ekoak, 5. artikuluan, hiru hizkuntza-eremu bereizi ditu: euskalduna, mistoa eta ez-euskalduna.

Eremu euskaldunari dagokionez:

- Herritarrek euskara edo gaztelania erabil dezakete Administrazioarekin harremanak izateko, eta Administrazioak hizkuntza horretan egin beharko die harrera.
- Prozeduran herritar batek baino gehiagok eskuartzen badu, haien artean ezarritako hizkuntzan izapidetuko da Administrazioarekiko harremana.
- Administrazioak edozein hizkuntza erabiltzen badu erabakiak hartzeko, erabaki horiek eraginkorrak izango dira.
- Jakinarazpenak era elebidunean helaraziko dira, interesdun "guztiek" hizkuntza bakarra erabiltzea aukeratu ez badute.

Eremu mistoan:

- Herritarrek eskubidea dute euskara erabiltzeko, baina Administrazioak edozein hizkuntzatan erantzun diezaike. Prozedura-hizkuntza gaztelania izango da, eta jakinarazpenak gaztelaniaz, edo Administrazioak nahi badu euskaraz izango dira.

Eremu ez-euskaldunean:

- Herritarrek, teoriarik, badute euskara erabiltzeko eskubidea; baina, euskara erabiliz gero, Administrazioak herritarrei euskarazko idazkien itzulpena eska diezaike, edo Administrazioak itzulpen-zerbitzuak erabil ditzake (itzulpen-zerbitzu propioak edo Iruñeko Administrazio Erkidearenak).

Prozeduraren hizkuntza-araubidearekin bukatzeko, azken arau batzuk aipatuko ditugu:

- Prozedura hizkuntza koofizial batean izapidetu bada, eta prozedura horretako agiri, espediente-atal edo espediente osoa beste Autonomia Erkidego batera bidali behar bada, gaztelaniara itzuli beharko da, baldin eta Autonomia Erkidego jasotzaileak

ez badu prozedura-hizkuntza hori koofizialtzat (50/1999 KAE, apirilaren 6koa, 9. Z.O. eta boto partikularra).

- Prozeduraren hizkuntza hizkuntza koofiziala izanik, interesdunei agiriak gaztelaniaz jakinarazi beharko zaizkie, haiek hala eskatzen badute.

## 8.2. FASEAK

### 8.2.1. HASIERA

#### 8.2.1.1. HASIERA MOTAK

Administrazio-prozedurak bi modutara has daitezke:

- Administrazioak bere kabuz
- interesdunak eskaturik

#### A) *Administrazioak bere kabuz*

Prozedura honako hauen ekimenez has daiteke:

- a) eskumena duen organoaren eskutik
- b) goragoko organoen aginduz
- c) beste organo batzuen eskari arrazoituei erantzunez
- d) salaketa baten ondorioz

Herritar batek salaketa aurkezten badu, horrek ez du zuzenean prozedura zabaltzen. Prozedura hasteko erabakia hartu aurretik eskumena duen organoak informazio-aldia ireki dezake, dena delako kasuaren zer-nolakoak ezagutzeko eta prozedura hastea komeni den jakiteko (69.2 art.). Formalki, "prozedura hasteko erabakia"rekin hasten da prozedura.

#### B) *Interesdunaren eskariz*

Interesdunaren eskariz hasitako prozedurak bi motatakoak dira: batetik, Espainiako Konstituzioko 29. artikuluan jaso den eske-eskubidean oinarritzen direnak eta, bestetik, bestelako eskubideren batean oinarritzen direnak. Eske-eskubidean oinarri bakarra duten eskabideek ez diote nahitaez biderik ematen prozedura bat zabaltzeari; kasu horietan, Administrazioak eskabidea jaso eta dagokion erabakia jakinarazi besterik ez du egin behar; ez dago, beraz, prozedura zabaltzera beharturik.

Bestelako eskubideren batean oinarritzen diren eskabideek Administrazioa behartzen dute prozedura zabaltzera eta ebazpen espresua ematera.

#### *Eskabidearen edukia:*

Eskabideetan honako datu hauek adierazi behar dira:

- Interesdunaren izen-abizenak eta, ordezkariak badu, haren ordezkariarenak; baita jakinarazpenak jasotzeko aukeratutako bidea eta lekua ere.
- Egitateak, arrazoiak eta eskaria, argi eta garbi adierazita.
- Lekua eta eguna.
- Administrazioari zein organo, erakunde edo unitateari bidaltzen zaion eskabidea.

**PROZEDURA HASTEKO ESKABIDEA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 70. art.

Proposatutako eredia:

.....RI

.....jaunak/andreak, .....  
kaleko .....an bizi naizenak, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, agertu eta zuzenbidean bidezkoen den moduan honakoa ADIERAZTEN DUT:

Idazki honen bitartez .....  
(izateko /jasotzeko/eraikitzeke ..) eskubidea aitor dakidala eskatzera natorrela. Ene eskaera honako egitate eta oinarri juridiko hauetan oinarritzen da:

**EGITATEAK**

Lehena.  
Bigarrena.  
Hirugarrena.

**OINARRI JURIDIKOAK**

Lehena.  
Bigarrena.  
Hirugarrena.

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau (*eta erasten zaizkion dokumentuak —baldin badaude—*) aurkeztutzat har dezazula (*ditzazula*), eta haren indarrez honakoa erabaki dezazula: ..... (*dena delakoa; adibidez, honako eskubide hau aitor dakidala: .....; edo .....egiteko, jasotzeko, eraikitzeke, jartzeko, zabaltzeko baimena eman dakidala; eta abar*).

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

Aipaturiko datu horiek gabeko eskabidea aurkeztuz gero, edo legedi bereziak eskatzen dituenak jaso gabe aurkeztuz gero (arkitektoaren txostena etxe bat eraikitzeke obraren baimen-eskaera batean, adibidez), Administrazioak ez du eskabide hori besterik gabe jaso gabe uzterik. Administrazioak kasu horietan interesdunari eskatu behar dio hamar eguneko epean (bost egunez luza daitekeena) akatsa zuzentzeko eta, bestela, eskabidean atzera egin duela ulertuko duela (71.1 eta 71.2 artikulua).

**ESKABIDEA HOBETZEA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 71. art.

Proposatzen den eredia:

.....(organo izapidegilea)RI

JOSE GARAIJAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, administrazio-organo horretan ..... zenbakipean izapidetzen ari den prozeduran interesduna naizenak (zeinetan ..... eskatzen baitzen), zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan jakinarazi zaidala ..... data duen ebazpena. Ebazpen horretan hamar egun ematen dizkidazue nik aurkezturiko eskabideari erantsi ez nion ..... dokumentua aurkez dezadan (*edo eskabidean jaso ez nuen ..... datua ager dezadan*).

Emandako epearen barruan, idazki honen bitartez honako dokumentu hau aurkeztera natorkizuela: .....

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau eta eransten zaion dokumentua aurkeztutzat hartu eta onar ditzazula, eta gertaturiko hutsa edo akatsa zuzendutzat emanez, erabaki dezazula prozedurak aurrera jarrai dezala.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

Legeak pertsona taldeei eskubidea aitortzen die eskariak eskabide berean aurkezteko, eduki eta oinarri bera edo funtsean antzekoa badute (70.2 art.).

Administrazioetan aurkezturiko eskabide eta dokumentuen jasotze-agiria har daiteke, horiek zein egunetan aurkeztu diren egiaztatzeko. Hori bermatzeko eskabide edo dokumentuaren kopia aurkeztu ondoren, erregistroak sarrera-data eman behar die.

#### 8.2.1.2. PROZEDURAREN HASIERARI LOTURIKO ERAGINAK: BEHIN-BEHINEKO NEURRIAK

Prozedurari hasiera ematen zaionetik, Administrazioak erabaki espresua jakinarazteko dituen epeak zenbatzen hasten dira.

Prozeduraren hasierari lotu dakiokkeen beste eragin bat da *behin-behineko neurriak* hartzearen ahalmena. Prozedura hasi ondoren (eta baita prozedura hasi aurretik ere, baldin eta legeak hori aurreikusten badu), ebazteko eskumena duen organoak behin-behineko neurriak har ditzake, ondoren etorriko den ebazpenaren eraginkortasuna ziurtatzeko (ikus 72. art.).

Behin-behineko neurriek bi muga dituzte:

- interesdunei kalte konpongaitzik edo konponezinik ez ekartzea
- legeak babestutako eskubideak ez zapaltzea

Behin-behineko neurriak hartuz gero, prozedurak irauten duen bitartean, Administrazioak bere kabuz zein interesdunak eskaturik aldatu edo kendu ahal izango dira. Prozedura amaitzeko ebazpena eraginkorra den unean, neurri horiek baliorik gabe geratuko dira.

#### 8.2.1.3. IZAPIDETZEARI LOTURIKO BESTE ALDERDI BATZUK

Eskabide bakoitzak prozedura bat zabaltzeari bide ematen badio ere, oinarri bera edo lotura estuak dituzten prozedurak bateratu ahal izango dira. Metatzeko erabakia hartzea Administrazioari dagokio eta, erabaki horren aurka ez dago errekurtsorik jartzerik (73. art.).

Prozeduran sor daitezkeen gorabeherek ez dute prozeduraren etendurarik ekarriko, ezta jardunaren deuseztasunari loturiko gorabeherek ere. Errefusatzek soilik ekarriko dio etendura prozedurari (77. art.).

### 8.2.2. PROZEDURAREN INSTRUKZIOA

Prozeduraren instrukzioarekin Administrazioak datuak jasotzen ditu; datu horiek balioetsi egingo dira, azken erabakia oinarritzeko. Administrazioak bere kabuz egin behar ditu instrukzio-egintzak, datuak jaso eta egoera ezagutzeko; interesdunak ere proposa ditzake izapideak eta jardunak. Fase honetako printzipiorik nagusienak kontraesana eta berdintasuna dira.

Legeak aipatzen dituen izapideak ezin daitezke ulertu prozedura itxi eta bata bestearen ondoren ezinbestean antolatzen diren izapide gisa; prozedura administratiboa ez da "prozedura zurruna". Esan nahi da prozeduraren edukari prozedura-faseak eta -izapideak molda dakizkiokeela; horrela, prozedura batzuetan hainbat urrats eta izapide gauzatu ahal izango dira eta, beste batzuetan, izapide gutxi eta urrats gutxi emanda ere egintza administratiboa lortuko da.

#### 8.2.2.1. TXOSTENAK

Txostenek iritzi teknikoak jasotzen dituzte, eta Administrazioak kontuan hartuko ditu iritzi horiek prozedura ebazteko. Txostenak nahitaezkoak edo borondatezkoak izan daitezke, eta baita lotesleak (lotura-indardunak) edo ez-lotesleak (lotura-indarrik gabeak).

Prozedura-legearen arabera, txostenak borondatezkoak eta ez-lotesleak izango dira, araubide zehatzek kontraktorik ezartzen ez badute behintzat (pentsa dezagun hirigintza-arloko edo ingurumenari buruzko araubideek txosten lotesleak ezartzen dituztela; adibidez, ingurumenaren gaineko eraginaren ebaluaketa-txostenen alderdi batzuk lotesleak dira, neurri zuzentzailei buruzkoak, hain zuzen ere).

Legeek eskatzen dituzten txostenak edo egokitzen iritzitakoak eskatu ondoren, hamar egun izango dira horiek lantzeko. Epe hori luza edo labur daiteke kasu zehatzetan (83.2 art.). Epe horretan txostenik ematen ez bada, prozedurak aurrera jarraituko du, edozein dela ere txostenaren izaera. Hala ere, ondorengo izapideen epea eten daiteke, prozedura ebazteko nahitaezko txosten erabakigarriak direnean.

Kontuan hartu behar da, bidenabar, nahitaezko txostena eman gabe erabaki administratiboa ematen bada, erabakia deuseztagarria izango dela (1981eko otsailaren 25eko eta 1989ko abenduaren 31ko AGEE).

Epez kanpo emandako txostena kontuan hartu gabe utz daiteke, ebazpena ematerakoan.

#### 8.2.2.2. FROGA

Izapide honen helburua da alegatu diren egitateak benetakoak ote diren aztertzea.

Frogaldia Administrazioak bere kabuz zabal dezake, eta interesdunaren eskariz ere zabal daiteke. Administrazioak bere kabuz zabalduko du frogaldia honako bi kasu hauetan:

- egokitzen jotzen ez dituenean interesdunek alegaturiko egitateak

- frogaldia nahitaezkoa denean prozeduraren izaeratik

Interesdunak frogaldia zabal dadila eska dezake, zein egitate frogatu nahi dituen adieraziz, eta zein frogabide. Prozeduraren instruktoreak bakarrik bota ditzake atzera interesdunak proposaturiko frogak, argi eta garbi desegokiak edo alferrekoak badira, beti ere, arrazoitutako ebazpenaren bidez (80.3 art.). Edozelan, frogaldia ez zabaltzearen akordioa edota frogabideak onartu ez izana errekurri daitezke, defentsa-gabezia sorraraz dezaketen oinarrian.

Frogaldiaren epea 10 eta 30 egun bitartekoa izango da.

Prozedura administratiboan onargarria da Zuzenbidean onargarri den frogabide oro. Administrazioak onartutako frogak gauzatu aurretik, Administrazioak behar besteko denboraz jakinaraziko die interesdunei noiz hasi eta gauzatuko diren. Jakinarazpenean ohartaraziko da frogak non, noiz eta zein ordutan egingo diren, eta gogoraraziko da interesduna teknikariez lagundurik hurbil daitekeela.

Frogen balorazioa irizpidezkoa da administrazio-bidean, baina balorazio hori berrikusgarria da bide judizialean.

Frogak interesdunak eskaturikoak badira, gastuak badakartzate eta Administrazioak ez baditu ordaindu behar, Administrazioak dirua aurreratzeko eska diezaioke interesdunari; eta frogak egindakoan behin betiko kitapena egingo da.

#### **FROGALDIA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 80. art.

Proposatutako ereduak:

a) Frogaldia eskatzeko ereduak:

.....RI

..... jauna/andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak eta administrazio-organo horretan ..... zenbakiz izapidetzen ari den prozeduran interesduna naizenak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

Honako prozedura hau egoki izapidetzeko, honako egitate hauek egiaztatu behar direla:

-  
-  
-

eta beharrezkoa dela horiek guztiak egiazkoak ote diren ezagutzeko frogaldia.

Beraz, 30/1992 Legearen 80.2 artikuluan babesturik, instruktoreari eskatzera natorkio frogaldia zabal dezala artikulua horrek ematen dion ahalmenez baliatuz; horrela, nire eskubide eta interesen mesedetan zein frogabidez baliatu nahi nukeen zehaztu ahal izango nuke.

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idatzi hau aurkeztutzat eman dezala eta, bertan jasotakoaren arabera, frogaldia zabaltzea erabaki dezala, aipaturiko egitateak egiazkoak ote diren frogaturik gera dadin.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

b) Frogabideak proposatzeko eredia.

.....RI

..... jn./and. naizen honek, nire izenean eta ordezkaritzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak eta administrazio-organo horretan ..... zenbakiz izapidetzen ari den prozeduran interesduna naizenak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan jakinarazi zaidala prozedura honetako instruktorearen ebazpena, non ..... egunez frogaldia zabaltzen dela agertzen baita, honako egitate hauek frogatu daitezzen hain zuzen ere:  
.....

30/1992 Legearen 80.1 artikulua araberak eta, emandako epearen barruan, hona hemen erabili nahi ditudan frogabideak, aipaturiko egitateak frogatu daitezzen.

## FROGABIDEAK:

LEHENA. *Dokumentu Publikoa*. Kode Zibileko 1216. eta hurrengo artikuluen babesean, eta Prozedura Zibileko 596. eta hurrengo artikuluek bide emanda, ..... administrazio-organoari eska dakizkiola honako dokumentu (*edo expediente, edo expediente-atal*) hauek:

- ..... data duen Alkatetzaren ebazpena, zeinetan .....
- .....

Eta, bide batez, ziurta dezala nola .....

BIGARRENA. *Lekukoen frogak*. Kode Zibileko 1244 eta 1248 bitarteko artikuluen eta Prozedura Zibileko 637 eta 659 bitarteko artikuluen babesean, lekuko hauetako bakoitzari galdera zehatzak luza diezazkiola:

Lehen lekukoa: ..... jauna, NAN ..... zenbakiduna, lanbidez ..... eta helbidea ..... duena; lekuko horri, honako galdera hauek:

- 1.- Ez al da egia ....
- 2.-

Bigarren lekukoa: .....

HIRUGARRENA. *Peritu bidezkoa*. Kode Zibileko 1242. eta 1243. artikuluetan, eta Prozedura Zibileko 610 eta 632 bitarteko artikuluetan ezarritakoari jarraituz, ..... profesio-espezialitateko peritu izendatu dadila, beharrezko azterketa-tekniko, bertaratze eta ikerketa guztiak egin ondoren, honako galdera hauek erantzun ditzan:

- 1.- ..
- 2.- ..

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztutzat har dezala, jasotako frogabideak aurkeztutzat joz onar ditzala, eta erabaki dezala horiek praktikan jartzea bertan azaldu den moduan.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### 8.2.2.3. ALEGAZIOAK

Interesdunek, entzunaldiaren izapidea egin aurretik, alegazioak ager ditzakete eta agiri edo datuak aurkeztu prozeduraren edozein fasetan. Horiek kontuan hartuko ditu organo eskudunak, ebazpen-proposamena idazterakoan (79. art.).

Alegazioak, bi hitzetan, egitatezko edota zuzenbidezko adierazpenak dira, eta instruktoreari luzatzen zaizkio.

Interesdunek alegazioak egin ditzakete, bai idatziz bai agerraldien bitartez (hots, Administrazio-organora bertaratuta eta adierazpenak bertan eginez, interesdunek ahoz adierazitakoak funtzionarioek idatzirik jaso ditzaten). Gogoratu behar da, borondatezko jarduera horiez gain, nahitaez bertaratzea ere agin daitekeela, beti ere nahitaezko bertaratze horiek lege-maila duen arau batean aurreikusirik badaude.

Interesdunek, bestalde, edozein unetan alega ditzakete izapideetako akatsak; eta horiek agintarien edo funtzionarioen diziplina-erantzukizuna ekar dezakete.

#### **Eredua: ALEGAZIOAK AURKEZTEKO EREDUA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 79. art.

Proposatzen den eredia:

.....(izapidetzeaz arduratzen den organoa edo instruktorea)RI

EDURNE ESNAL MARTIN andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkaritzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak eta administrazio-organo horretan ..... zenbakiz izapidetzen ari den prozeduran interesduna naizenak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

30/1992 Legeko 79.1 artikularekin batean, interesdunek alegazioak egin ditzaketela eta agiriak edo bestelako datuak aurkeztu prozeduraren edozein urratsetan, entzunaldiaren izapidea egin aurretik.

Oraindik entzunaldiaren izapidea ez dela gertatu.

Nire defentsari (edo eskaerari) begira, egokitzen jotzen dudala honako hauek aurkeztea:

#### ALEGAZIOAK

Lehena:

Bigarrena:

Hirugarrena: honako dokumentu hauek aurkezten ditut, ebazpen-proposamena idazterakoan kontuan har daitezten:

1. dokumentu lez, .....
2. dokumentu lez, .....

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:



Idazki hau eta eransten zaizkion dokumentuak aurkeztuztat eman ez onar ditzazula, bertan jasotako alegazioak egindakotzat har ditzazula eta, 30/1992 Legeko 79.1.2 artikularen indarrez, horiek guztiak kontuan har ditzazula ebazpen-proposamena idazterakoan.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

#### 8.2.2.4. ENTZUNALDIAREN IZAPIDEA

Entzunaldiaren izapidea Konstituzioaren babesa duen izapidea da (EK 105. art.). Izapide hori ezinbestekoa da administrazio-prozeduretan eta, gertatu behar denean gertatu ezean, ondorengo izapidetze guztia deuseza izango da. Eragin hori Jurisprudentiaren ildo sendoa da. Izapide hori bi kasutan soilik gera daiteke egin gabe: Administrazioak interesdunak agertu dituen egitateak soilik hartzen baditu kontuan, eta baita interesdunak izapideari uko egiten badio ere (84.3 eta 84.4 artikulak).

Entzunaldiaren izapidea bi gauzetan oinarritzen da:

Batetik, prozedurak bideratu ondoren eta ebazpen-proposamena idatzi aurretik, interesdunei espedientearen berri emango zaie; eta espediente osoa eskuragarri jarriko zaie (84.1 art.).

Bestetik, hamar eta hamabost egun bitartean, interesdunek egoki irizten dieten adierazpenak (idatziz) egin ahal izango dituzte, baita dokumentuak aurkeztu ere. Administrazioak, ebazpen-proposamena lantzerakoan, kontuan izan beharko ditu interesdunak alegatu dituenak.

Prozedurak frogaldirik izan badu, horixe da froga horien emaitza komentatzeko (eta interesatzen zaizkigun emaitzak azpimarratzeko) izapide aproposa.

Izapide hori prozedurari amaiera eman aurretik gertatzen da; amaitu aurrekoa dela esan genezake.

#### **Eredua: ENTZUNALDIAREN IZAPIDEA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 84. art.

Proposaturiko eredua:

.....RI

..... jaunak/andreak, nire izenean eta ordezkaritzan jardunez, ..... data duen eskari baten bitartez zabalduriko prozeduran interesduna naizenak (zeinetan ..... eskatzen baitzen), zuzenbidez bidezkoen den moduan honakoa ADIERAZTEN DUT:

..... datan jakinarazi zaidala ..... data duen .....(r)en Ebazpena, entzunaldirako izapidea zabalduz. Haren indarrez, hamar egun eman zenizkidaten egokitzat ditudan alegazioak egin edo interesatzen zaizkidan dokumentuak aurkez ditzadan.

Emandako epearen barruan eta 30/1992 Legearen 84.2 artikuluan babestuz, honako alegazio hauek aurkezten ditudala:

**ALEGAZIOAK:**

Lehena:  
 Bigarrena:  
 Hirugarrena:  
 Laugarrena: honako dokumentu hauek aurkezten ditut, kontuan har daitezten:

1. dokumentua: ....
2. dokumentua: ....

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau eta eransten zaizkion dokumentuak aurkeztutzat eman ez onar ditzazula, jasotako alegazioak egindakotzat har ditzazula, eta horien indarrez honakoa ebatz dezazula: .....

.....

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

#### 8.2.2.5. JENDAURREKO INFORMAZIOA

Izapide hau gerta daiteke prozeduraren izaera berezia dela eta. Prozedura zehatzetan, behin betiko ebazpena eman aurretik, Administrazioak jendaurrean jartzea erabaki dezake, interesa izan dezakeen edozeinek espedientea ikusi eta alegazioak egin ditzan. Iragarkia Administrazioari dagokion Aldizkari Ofizialean egingo da, eta interesa duenak espedientea eskuragarri duela adieraziko da; alegazioak aurkezteko epea ere zabalduko da (86.2 art.).

Izapide horretan esku hartzen duena, hurreratu izanagatik, ez da interesduntzat jotzen. Baina alegazioak edo oharrak aurkezten dituztenek eskubidea dute erantzun arrazoitua jasotzeko (86.3 art.). Funtsean arazo bera agertzen duten alegazio guztiei erantzun bakarria eman ahal izango zaie.

#### JENDAURREKO INFORMAZIOAN ALEGAZIOAK

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 86. art.

Proposatzen den eredia:

.....RI

JOSE GARAIZAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... data duen Euskal Autonomia Erkidegoko (*edo dagokion Administrazio*) Aldizkari Ofizialean argitaratu zela ..... data duen ebazpena, eta bertan adierazten zen interesa duenak aukera duela 20 egunez alegazioak eta iradokizunak aurkezteko, Administrazio horretan izapidetzen ari den honako honi buruzko espedientearen: .....

Eskainitako eskubidez baliatuz, epe barruan, Prozedura Legeko 86. artikulua babesean aurkezten ditudala honako

ALEGAZIOAK:

Lehena.-  
 Bigarrena.-

...

Hori horrela, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztutzat eman eta onar dezazula, eta egindakotzat har ditzazula aurreko alegazioak, horiek kontuan izan daitezzen administrazio-prozedura honen azken erabakia hartzerakoan.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### 8.3. PROZEDURAREN AMAIERA

Prozedura ebazpen bidez amaitzen da, eskuarki (ebazpen espresua edo esangabea izan daiteke). Eskubideari uko egitea, prozedura iraungitzea edo eskaeran atzera egitea ere prozedura amaitzeko erak dira (87.1 art.); kasu horietan, Administrazioak ebazpena emateko eginbeharra du (42.1.2 art.). Administrazioak eginbehar hori izango du prozeduraren xedea gerora desagertzen denean ere eta, kasu horretan, Administrazioak ebazpen arrazoitua eman beharko du (87.2 art.).

Bukaera era horiez gain, prozedurak era adostuan edo hitzartuan buka daitezke (88.1 art.); kasu horietan, ez da ebazpen espresurik beharko (42.1.3 art.).

#### 8.3.1. EBAZPEN ESPRESUA

Ebazpenaren edukia. Ebazpenak erabaki behar ditu interesdunek agertutako gai guztiak eta baita prozedura horretatik eratorritakoak ere. Interesdunek proposatu ez dituzten gaiak erabaki behar badira, Administrazioak interesdunei adierazi behar die alegazioak egin eta frogak aurkez ditzaketela (89.1.2 art.).

Interesdunek eskaturik zabalduko prozeduretan, Administrazioak ezin dio erabakitzeari uko egin. Baina, honako bi kasu hauetan, eskabidearen mamia erabaki beharrean, eskabideak onartezintzat jo ditzake:

- araubidean aurreikusita ez dauden eskubideak aitortzeari zuzenduriko eskabideak
- inolako oinarririk gabeko eskabideak (89.4 art.)

Ebazpena interesdunek eskatutakoaren gainekoa izan behar da (kongruentzia printzipioari jarraituz). Ebazpenak ezin du inola ere interesdunaren aurreko egoera okertu; dena den, Administrazioak bere kabuz beste prozedura bat zabal dezake, eta interesdunaren egoera okertu dezake bigarren prozedura horretan (89.2 art.).

Legearen 54. artikuluan aipaturiko kasuetan, erabakia (beraz, ebazpen espresua) arrazoitu egin behar da.

Isiltasunak eraginak sortzen dituenean, dakigun bezala, mugaturik dago Administrazio-organoaren erabaki berantiarra, batez ere isiltasun positiboak eragiten duenean.

#### 8.3.2. ITUNDUTAKO AMAIERA

Administrazio Prozeduraren Legeak prozedura bukatzeko era arruntzat jotzen ditu akordio, itun, hitzarmen eta kontratu bidezko bukaerak, "araubidearen aurkakoak ez badira, tratugai izan litezkeen kontuez ari badira eta babestu behar duten interes publikoari erantzuten badiote" (88.1 art.).

Itundutako amaiera erabilgarria izan dadin, beharrezkoa da araubide garapena; izan ere, prozedura bat era itunduan buka dadin, arloetako arauen ezarpen espresuek horri bide eman beharko diote. Ahalmen arautuetan ez dago ezartzerik halako bukaerarik. Izenpetzen diren akordioek, bestalde, ezin dituzte kaltetu organoen eskumenak eta agintariek eta funtzionarioek dituzten erantzukizunak (88.4 art.). Horrek erabat mugatzen du itunen erabilera ahalmena.

Itundutako amaiera agiri batean jaso behar da, eta agiri horretan adierazi behar dira, behintzat, parte-hartzaileak, pertsona-eremua, eremu funtzionala, lurralde-eremua eta indarraldia.

### 8.3.3. ATZERA EGITEA

Interesdunak, eskabide baten bidez prozedurari hasiera eman ondoren, erabaki dezake prozedurak ez dezala aurrera jarraitu eta, beraz, gera dadila erabaki gabe eskabidean eskaturikoa. Atzera egiten bada, sor daitezkeen eragin bakarrak aurrez zabalduko prozeduraren gainekoak izango dira, eta ez interesdunak bere eskabidea oinarritzen duen eskubidearen gainekoak. Hots, eskaeran edo prozeduran atzera egiten da, baina horrek ez ditu eskubidearen oinarrian dauden eskubideak kaltetzen eta ez die horiei eragiten. Hori horrela izanik, interesdunak berriz ere eskabidea aurkezteari ekin ahal izango dio beste une batean (1984ko maiatzaren 28ko AGE).

Atzera egiteko edozein baliabide erabil daiteke, jasota geratzeko modukoa bada. Administrazioak, gero, bete-betean onartuko du atzera egitea, eta amaitutzat emango du prozedura. Hala ere, Administrazioak ez du prozedura amaitutzat joko honako kasu hauetan: beste interesdunik agertzen bada, eskabidea bi interesdunek edo gehiagok aurkezten badute eta denek atzera egiten ez badute, gaia interes orokorrekoa bada edo gai hori mugatzeko eta argitzeko hezurmamitzea komeni bada. Kasu horietan Administrazioak aurrera eramango du prozedura, eta uko egin duenari bakarrik eragingo dio uko egite horrek.

### ATZERA EGITEKO IDAZKIA

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 90. artikulua eta hurrengoak.

Proposatzen den eredia:

.....RI

JOSE GARAIZAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan Administrazio horretan sarrera eman zitzaiola sinatzaile naizen honen eskabideari. Eskabidearen objektua hauxe izan zen:

.....

Eskabide horren eraginez Administrazio-organo horrek administrazio-prozedura bat zabaldu zuela, eta gaur egun izapidetzen ari dela ..... zenbakipean (oraindik orain ez da erabaki).

Sinatzaile naizen honentzat ez duela interesik aipaturiko prozedurarekin jarraitzeak; beraz, Prozedura Legeko 90. artikulua babespean, eskabidean atzera egitera nator, eta baita prozeduran atzera egitera ere.

Hori horrela, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztuztat eman ez dezazula, eta sinatzaile naizen hau ..... ko datan aurkeztu nuen eskabidean atzera egindakotzat har nazazula; eta haren indarrez, prozedura bukatuztat har dezazula eta aginduz egindako jardunak artxiba daitezela.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

#### 8.3.4. UKO EGITEA

Atzera egitearen ondorio berdinak sortzen ditu uko egiteak prozeduraren amaierari dagokionez, baina bata eta bestearen arteko desberdintasunak nabarmenak dira. Uko egiteak erreferentzia egiten dio eskabidea oinarritzen den eskubideari; beraz, eragin materialak ditu, eta ez soilik prozedurari loturikoak; izan ere, interesdunak izandako eskubidearen titulartasuna galtzen du. Eskubideari uko egiten bazaio, ez dago hurrengo batean eskubide horretan oinarritzerik beste eskabide bat funtsatzeko. Ukagarriak diren eskubideetan soilik uko egin daiteke, hots, araubideak uko egiteari bide ematen dion kasuetan.

#### UKO EGITEKO IDAZKIA

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 90. artikulua eta hurrengoak.

Proposatzen den eredu:

.....RI

JOSE GARAIZAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordekaritzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan Administrazio horretan sarrera eman zitzaiola sinatzaile naizen honen eskubideari. Eskabidean organo horri eskatzen nion honako eskubide hau aitortzekidala: .....  
.....

Honako idazki honen bitartez, Prozedura Legeko 90. artikulua araberaren arabera, aipaturiko eskubideari uko egitera natorrela, eskubide ukagarria baita Kode Zibileko 6.2 artikulua araberaren arabera; izan ere, ez da interes eta ordena publikoaren kontrako, eta ezta inoren kalterakoa ere.

Hori horrela, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztuztat hartu eta onar dezazula, eta egindakotzat ..... eskubidearen gaineko uko egitea; eskubide horretan oinarritzen da ..... ko datan aurkeztu nuen eskabidea, eta bertan ..... eskatzen nuen.

Halaber, uko egiten diodan eskubidea nire eskabidearen eta prozedura honen oinarria denez, erabaki dezazula prozedura honen bukaera eta baita espediente artxibatzea ere.

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

#### 8.3.5. IRAUNGITZEA

Epigrafe honetan, interesdunen eskariz hasitako prozeduratan iraungitzearen araubideari lotuko gataizkio; ez, beraz, prozedura zehatzaileetan iraungitzearen gorabeheri.

Prozedura interesdunak eskaturik hasten bada eta interesdunari lepora dakioken arrazoiren batengatik gelditzen bada, iraungitzea etor daiteke. Kontuan izan behar da, "ofiziozko bultzada" izeneko printzipioaren arabera, prozedura interesdunaren erruz geldiarazteko, benetan mamizkoak edo ezinbestekoak izan beharko direla interesdunak aurkeztu behar dituen dokumentuak, egin behar duen agerraldia, edo dena delakoa; bestelakoan, izapidea iraungitzat joz, Administrazioak jarraipena emango dio prozedurari.

Iraungitzea ez da era automatikoan gertatzen, epea igaro orduko. Administrazioak interesdunari adierazi behar dio prozedura haren erruz dagoela geldiarazita, eta iraungi egingo duela hiru hilabete igaro ondoren. Hiru hilabeteok igaro eta interesdunak ez badu egin beharrekoa egin prozedura berriz ere izapidetzeko, Administrazioak ordura arte egindakoa artxibatu egingo du, eta horren berri emango dio interesdunari (1983ko uztailaren 15eko AGE).

Prozedura iraungitzeak ez dakar, besterik gabe, norbanakoaren edo Administrazioaren akzioen preskripzioa; baina iraungitako prozedurek ez dute etengo preskripzio-pearen zenbaketa.

## Bederatzigarren gaia. EGINTZAK BERRIKUSTEA

### 1. ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ EGINTZAK BERRIKUSTEA

Administrazioari administrazio-egintzak bere kabuz berrikusteko ahalmena aitortu zaio. Hots, gaitasuna du aurrez onartutako erabakiak ondoren berrikusteko. Berrikusketarako ahalmena baliatzeko aukera muga zorrotzen mende dago, bai muga formalen bai muga materialen mende. Administrazioa ahalmen horretaz balia daiteke, Auzitegietara jo gabe. Soilik administrazio-egintza baliozkoei aplika dakieke nork bere egintzen aurka joaterik ez duela dioen printzipioa, ez egintza akastunei. Hari horri jarraiki, aurrera dezagun Administrazioek bakarrik erreboka ditzaketela kargak edo kalteak ezartzen dituzten egintzak (105.1 art.).

Administrazioari aitortu zaion berrikusketahalmenak tentsioa sortu ohi du legearen eskakizunen eta segurtasun juridikoak eskatzen duenaren artean. Kontuan hartu behar da legez kanpoko administrazio-egintzen aurrean errekurtsoen sistema dela ohikoena. Aitzitik, interesdunek ez badute egintza errekurritzen, zergatik berrikusi beharko luke Administrazioak? Interes orokorra segurtasun juridikoaren gainetik dagoenean, Administrazioak bere kabuz berrikusteko ahal hori erabili behar du. Hala eta guztiz ere, ahal hori baliatzean, kontuan izan behar ditu fede oneko printzipioa eta herritarrek Administrazioarekiko harremanetan duten bidezko konfiantzaren babes. Printzipio horiek biak PELeke 3.1 artikuluan jasotzen dira egun. PELeke 106. artikuluan ezarri egiten du, gainera, ez dagoela berrikusteko ahalmenaz baliatzerik “akzioen preskripzioa, epeen amaiera edota bestelako gorabeherak direla eta, berrikusketari ekitatearen, fede onaren, herritarren eskubideen edo legeen aurkakoa bada”. Benetan zaila da arau ilun horren esanahia ulertzea. Egun inolako zentzurik badu, honako honengatik da: Administrazioak bere kabuz administrazio-egintzak berrikusteko duen ahalaren erabateko salbuespen-izaera sendotzea.

Ikuspegi formalek aztertuta, logikoki, Administrazioak ezin ditu bere egintzak berrikusi, prozedura bat jarraitu gabe.

Gaia bere neurrian aztertuta izan dadin, honako bi berrikusketari hauek bereizi behar dira: batetik, izatez baliozkoak diren egintzak berrikustea (*errebokazioa*) eta, bestetik, egintza akastunen gaineko berrikusketari-bideak. Azter ditzagun bi horiek banan-banan:

#### 1.1. ERREBOKAGARRITASUNA

Errebokazioa Administrazioaren erabakia da, eta baliorik gabe uzten du aurrez emandako administrazio-egintza bat. Alegia, Administrazioak erabakitakoa, ondoren, baliorik gabe uzten du (aurrez erabakitakoa errebokatzen du). Errebokazioa, berez, egintza baliozkoen gainean gertatzen da. Errebokatzen den egintza baliozkoa izan beharko da, errebokazioaz hitz egiteko.

Errebokazioa ez da baliozko egintzen eraginak hutsaltzeko bide bakarra. Badira baliozko egintzen eraginak desagiteko beste bide batzuk ere; adibidez:

- Egintzaren edukia betetzea.
- Egintza epe bati loturik agertzen bada, epea igaro ondoren haren eraginak huts bihurtuko dira.
- Egintza baldintza bati loturik agertzen bada, baldintza betez gero, egintzaren eraginak desagertu egingo dira.

- Edo, egintzaren hartzaileak uko egiten badio egintzak aitortzen dion eskubideari, egintza horren eraginak hutsaldu egingo dira.

Errebokazioaz hitz egitean, bereizi egin behar dira errebokazio-zehapena eta errebokazio hutsa. Errebokazio-zehapena da egintzaren edukia ez betetzeagatik Administrazioak erabaki dezakeen errebokazioa. Norbanakoak ez du betetzen egintzaren edukia eta, hala izanik, Administrazioak egintza errebokatzeari ekiten dio. Adibidez, norbanako bati kalean egunkariak saltzeko baimena ematen zaio, kiosko bat eraikitzen badu; kioskoa eraiki ezean, Administrazioak erreboka dezake emandako baimena. Adibide horretan, egintzaren edukia ez betetzea izan da errebokazioaren oinarria.

Errebokazioari dagokionez, Prozedura Legeak aurreikuspen orokor bat jaso du 105.1 artikuluan. Legeak artikulua horren bitartez Administrazioari aitortu dio zenbait administrazio-egintza errebokatzeko ahalia. Zehazki, Administrazioek edozein unetan erreboka ditzakete kalteak edo kargak ezartzen dituzten egintzak, beti ere, errebokazio hori araubidearen arabera bada. Errebokazioak ez du ekarri behar legeek onartzen ez duten jaregiterik (dispentsarik) edo salbuespenik, eta ez da izan behar berdintasun printzipioaren, interes publikoaren edo araubidearen aurkakoa.

Artikulu horrek ez dio biderik ematen aldekoak edo mesedegarriak diren egintzen errebokazio-ahalari. Aldekoak edo mesedegarriak diren egintzak soilik erreboka daitezke arau batek hori aurreikusten badu, eta beti ere kalteordaina tarteko (edota lege-maila duen arau batek horri bide ematen badio). Kontuan izan behar da aldekoak edo mesedegarriak diren egintzen errebokazioek desjabetze-izaera dutela (GARCIA DE ENTERRIA).

## 1.2. ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ EGINTZA AKASTUNAK BERRIKUSTEA

Administrazioak bere kabuz berrikusteko ahalia administrazio-jardunaren legezkotasuna bermatzeko baliabidez har daiteke. Hori horrela da Administrazioak baduelako aurrez emandako egintza akastunak berrikusteko ahalia, eta araubidearen arabera ez diren egintzen eraginak desagerrarazteko gaitasuna.

Baina hori horrela izateaz gainera, administrazioak bere kabuz berrikustea "deuseztasun-akzio"tzat ere jo daiteke; izan ere, egintza akastunaren jasotzaileari bideak zabaltzen dizkio administrazioak bere kabuz egindako berrikusketa-prozesua abian jartzeko, nahiz eta errekurritzeko epeak gaindituak izan, edo egintza akastunak bide administratiboa agortu (102.1 art.).

Administrazioak bere kabuz egindako berrikusketak baditu erabilera-mugak ere. Lege-arauz, ez dago berrikusteko ahalmenaz baliatzerik, baldin eta akzioen preskripzioa, epeen amaiera edota bestelako gorabeherak direla eta, berrikusketa hori ekitatearen, fede onaren, herritarren eskubideen edo legeen aurkakoa bada (106. art.).

### 1.2.1. EGINTZA DEUSEZAK BERRIKUSTEA

Berrikusketaren objektua administrazio-egintza deuseza izanik, Administrazioari ahalmen zabalak eskaini zaizkio egintza eta bere eraginak desagerraraz ditzan.

Egintza deusezak berrikusteko prozedura abian jar daiteke, bai Administrazioaren ekimenez, bai interesdunek eskaturik. Esan bezala, egintza deusezak berrikusteko prozedura "deuseztasun-akzio"tzat jo daiteke, interesdunek Administrazioari eskatu ahal izango baitiote berrikusketa-prozedura zabal dezan.



Oinarria deuseztasunaren teoria orokorrean dago; horrek, ikusi genuen moduan, deuseztasun-egintzaren izaera publikoa ere baiesten du, eta ez soilik preskribaezintasuna. Ondorioz, edozein pertsonak edozein unetan erreakziona dezake erabat deuseza den administrazio-egintzaren aurrean.

Berrikusketa-prozedura hori Prozedura Legeko 62.1 artikuluan agertzen diren zioetan soilik oinarritu daiteke. Edozelan, egintza deuseza izateaz gainera, norbaitentzat aldeko eraginak sortu beharko ditu, prozedura zabaldua izan dadin; bestelakoan, hots, inori eskubiderik aitortzen ez badio, errebokazio-ahalari ekin ahal izango zaio (105. art.).

Berrikusketa-prozeduraren bitartez egintzak deuseztat jo daitezten, Estatu Kontseiluaren edo Autonomia Erkidegoko organo aholku-emailearen aldeko irizpena eskatzen da. Gure kasuan, 9/2004 Legeari jarraiki, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoa da organo hori, foru-administrazioetatik datozen egintzak aurkaratzen badira salbu; foru-administrazio horiek xede horretarako eraturako berezko aholku-organoak dituzte. Organo horien esku-hartzeak arrazoi argia du, hots, egintza deusezak interesdunei eskubideak aitortzen badizkie, horiei berme berezia eskaintzea. Organo aholku-emailearen txostenaz gain, entzunaldia ere eskaini beharko zaie interesdunei.

Ez dago eperik egintza deusezak berrikusteko prozedura zabaltzeko.

Berrikuspenaren objektu izan daitezke administrazio-bidea agortu duten egintzak; baita, administrazio-bidea amaitu ala ez, beren aurka administrazio-errekurtsorik izan ez dutenak ere. Baldintza bakarra da berrikuspenaren objektua den egintza egintza deuseza izatea.

Hari hori jarraiki, berrikuspen-prozedura izapidetzeko eskumena duen organoak erabaki dezake ez onartzea interesdunek egindako eskaerak izapidetzea; erabaki hori hartzeko arrazoiak azaldu beharko ditu, honako hiru kasu hauetan (102.3 art.):

- eskaerak ez direnean oinarritzen, 62. artikulua arabera, deuseztat jotzeko arrazoiren batean
- argi eta garbi funtsik gabeak direnean
- mamiari dagokionez, funtsean antzekoak diren beste eskaera batzuk ezetsita daudenean

Berrikusteko espedientea amaitzeko moduei dagokienez, derrigorrezkoa da adierazitako ebazpen bidez egitea. Han jasoko da egintza deuseztatzen duen edo haren balioa baiesten duen adierazpena. Administrazioek, egintza bat deuseztat jotzeko, ebazpenean zehaztu dezakete zein kalte-ordain jaso behar duten interesdunek, beti ere erantzukizuna sortzeko lege-baldintzak gertatzen badira (ikus Prozedura Legeko 139.2 eta 141.1 artikulua).

Berrikuspen-prozeduretan, isiltasunaren eraginei dagokienez:

- Prozedura Administrazioak bere kabuz hasten duenean, hasi duenetik hiru hileko epea betetzen bada ebazpen espresurik gabe, prozedura iraungi egingo da.
- Prozedura interesdunak eskaturik hasten denean, ezetsizat joko da hasi denetik hiru hilabetera.

Teorian, deuseztasun deklarazioak *ex tunc* eragina du, hau da, egintza eraginik gabe geratzen da gertatu zen egunetik aurrera. Aitzitik, egintzaren deuseztasunaren arrazoiak Administrazioari egotz dakizkioke, eta, hain zuzen ere horregatik, nahitaez erantzun beharko die sortutako kalte-ordainei (PELeke 102.4 artikulua).

### EGINTZA DEUSEZAK BERRIKUSTEKO ESKABIDEA

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 102. art.

Proposatzen den eredia:

.....(egintza eman zuen organoa)RI

JOSE GARAIZAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordezkari jarraituz, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... ko datan jakinarazi zitzaidala .....  
 administrazio-organok ..... datan onarturiko erabakia, zeinetan  
 ..... agintzen baitzen.

Aipaturiko administrazio-egintzak administrazio-bidea agortzen duela (edo irmoa dela bere garaian ez zelako errekurritu).

Aipaturiko egintzaren Administrazioaren kabuzko berrikusketa Administrazio honetako ..... organoari dagokiola (*aipa ezazu ministroa, sailburua, ministroen Kontseilua edo Gobernua ote den, eta Toki-administrazioari zuzentzen zaion Batzar Osoa*).

Aipaturiko egintza erabat deuseza dela, Prozedura Legeko 61.1 artikuluko ... hizkiaren arabera, izan ere .....

Aipaturiko egintzak kalte ordaingarriak sorrarazi dituela, Prozedura Legeko 139.2 eta 141.1 artikuluetako baldintzak betetzen baitira; izan ere .....

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau eta eranskin gisa aurkezten diren dokumentuak aurkeztutzat onar ditzazula, eta bere eraginez zabal dezazula ADMINISTRAZIOAK BERE KABUZ EGINDAKO BERRIKUSPEN PROZEDURA, erabat deuseza den honako administrazio-egintza honen aurka ..... datakoa dena.

Baita ere, eskabide hau aintzakotzat harturik, egintza deusezak berrikusteko prozedurak eskatzen dituen izapideei ekin diezaiozula eta, horien artean, Administrazio horretako organo aholku-emaileari txostena eska diezaiozula. Eta txostena aldekoa izanik, aipaturiko ebazpena deusezta dezazula.

Halaber, sinatzailea naizen honen eskubidea (edo egoera juridikoa) berrezar dakidala agin dezazula,.....  
 .....adieraziz.

Eta, egintzak sortu dizkidana kalteengatik, .....ko kalte-ordaina eman dakidala erabaki dezazula.

Bilbon, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### 1.2.2. EGINTZA DEUSEZTAGARRIAK KALTEGARRITZAT JOTZEA

Berrikusi nahi diren egintzak egintza deuseztagarriak izanik, eta aldi berean interesdunen aldekoak, Administrazioak ez du izango egintza horiek bere kabuz deuseztatzerik. Prozedura Legearen 63. artikuluko egintzen aurka, Administrazioak bere kabuz egintzak kaltegarritzat jo ditzake interes publikorako eta, ondoren, horiek Administrazioarekiko auzibidean errekurri ditzake. Hots, Administrazioak interesdunen aldeko egintza deuseztagarriak deuseztatu nahi baditu, interes publikorako kaltegarritzat jo beharko ditu, eta salatzaile modura jo Administrazioarekiko auzi-jurisdikzioan.

Esan bezala, berrikusketa-prozesu bat zabaltzen bada, Administrazioek ez dute zuzenean egintza deuseztagarriak deuseztatzerik. Interes publikorako kaltegarritzat jo eta auzibidean inpugnatzea besterik ez dute izango. Auzibidera jo dezakeen bakarra egintza eman duen Administrazioa bera da; ez, ordea, egintzaren deuseztasunaren gainean interesa duen herritarra.

Administrazioak arrazoitu beharko du egintza zergatik den interes publikorako kaltegarria, ez baita ezinbestekoa Administrazioaren interes ekonomikoen aurkakoa izatea (1984ko urtarrilaren 31ko AGE).

Egintza interes publikorako kaltegarritzat jo behar duen Administrazio-organoak horretarako eskumen berezia izan beharko du; Toki-administrazioan Batzar Osoari dagokio zeregin hori.

Administrazioak lau urte baino ez ditu egintza deuseztagarriak interes publikorako kaltegarritzat jotzeko, egintza horiek gertatu ziren unetik zenbatuta.

Prozedura honetan, ez da galdatzen Estatuko Kontseiluaren (edo Autonomia Erkidegoko organo aholku-emailearen) txostenik.

Egintza deuseztagarriak kaltegarritzat jotzeko prozedura zabaldu ondoren, interesdunei entzunaldiak zabaldu beharko zaizkie, beren interesen defentsan dituzten alegazioak egin ditzaten.

Kaltegarritzat jotzeko prozeduran isiltasunaren eraginei dagokienez, prozedura iraungi egingo da prozedura hasi denetik hiru hilabete igarotzen badira eta epe horretan egintza ez bada kaltegarritzat jotzen,.

Kaltegarritzat jotzea premisa juridikoa eta prozesukoa da (APLko 19.2 eta 43. artikulua). Egiten denetik, bi hilabeteko epea igarotzen hasten da kaltegarri izateagatik Administrazioarekiko auzi-errekurtsua jartzeko (APLko 46.5 artikulua). Horrela, prozedura judizial berezia hasiko da; bertan, Administrazioa salatzailea eta salatua izango da aldi berean (APLko 45.4 artikulua). Egintza kaltegarria, azkenean egiten den kasuan, epai judizial bidez deuseztatuko da.

### 1.2.3. HUTSEN ZUZENKETA

Administrazioek edozein unetan zuzendu ditzakete beren egintzetako errakuntza materialak, egitezkoak edo aritmetikoak. Zuzenketa horiei ekiteko ez da eperik ezarri, eta Administrazioak bere kabuz ekin diezaike edo interesdunak eskaturik gerta daitezke. Huts horiek agerikoak izan beharko dira, eta ez dago hutsen zuzenketa egiten den aitzakian ezkutuko errebokaziorik edo berrikuspenik egiterik.

Hutsen zuzenketa eta administrazio-egintzak berrikustearen arteko mugak ez dira oso argiak. Administrazioak ez du mugarik hutsak zuzentzeko, ezta prozedurarik zabaltzeko beharrik ere; bai, aldiz, administrazio-egintzak berrikusteko. Bi kategoriaz horiek ongi berezi behar dira; bestelakoan, Administrazioak beti izango luke administrazio-egintzen edukia aldatzeko eskubidea, aurrez egindako hutsak zuzendu nahi dituela argudiatuz. Auzitegi Gorenak azaldu du hutsen zuzenketa zein kasutan gerta daitekeen. Nabarduraz beteriko doktrina da eta, beraz, gaztelaniaz emango dugu:

“1) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombre, fechas, operaciones aritméticas, o transcripciones de documentos; 2) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte; 3) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables; 4) que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; 5) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su aplicación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica); 6) que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre las bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificadora de oficio, encubrir una auténtica revisión; y 7) que se aplique con un hondo criterio restrictivo (...)” (1998ko azaroaren 16ko AGE, 8127. art.; 2000ko urriaren 31ko AGE, 9045. art.; eta 2000ko ekainaren 13ko AGE, 6531. art.). Jurisprudentziak agerian uzten du, askotan, ahal hori egintzen edukia eraldatzeko erabiltzen dela eta baita ezkutuko balio gabetzeak egiteko ere.

Estatuko Kontseiluak Auzitegi Gorenaren jurisprudentzia bereganatu du (55115/1990 Irizpena, irailaren 27koa). Doktrinak ere ez dio inolako erreparorik antzematen (CUCHILLO, 1996, 501. or.; SANZ RUBIALES, 1996, 312. or.).

Esan bezala, hutsak zuzentzeko Administrazioak ez du inolako prozedurarik jarraitu behar, eta edozein unetan gerta daiteke. Hutsen zuzenketa egintza hutsa erabaki duen organoak gauzatu behar du, eta bai ofizioz bai interesdunaren eskariz azal daiteke. Baldintza bakarra interesduneri entzunaldia bermatzea da.

## 2. ADMINISTRAZIO-ERREKURTSOAK

### 2.1. KONTZEPTUA

Administrazio-errekurtsua objektu zehatza duen prozedura administratiboa da. Errekurtsoren oinarria interesdunaren eskakizuna da, eta Administrazioari eskatzen dio aurrez emandako administrazio-egintza bat deuseztat jo, deusezta edo alda dezala; bidenabar, errekurritzen den egintzaren aurreko egoera juridikoa berrezar dadila eska daiteke eta, kalterik sortu badu, kalte-ordaina ere bai.

Errekurtsoren berezitasunak hauexek dira:

a) Errekurtsoak aurrez daitezela, aldeztatik administrazio-egintza bat izan behar da, egintza hori izango baita errekurtsoren objektua.

b) Errekurtsua jartzeko gaitasuna interesdunek izango dute.

c) Errekurtsua administrazio-egintza eman duen Administrazioari aurkeztu behar zaio, eta hark ebatziko du. Administrazioaren barnean errekurtsua ebatzea organo bati edo besteari dagokio, aurkezten den errekurtsu motaren arabera: egintza eman duen organoari, edo haren nagusi hurrenari.

e) Errekurtsuaren bitartez, egintza aldatzea edo hura deuseztea eskatzen da.

Ondorioz, errekurtsuen ezaugarria honakoa da: aldez aurretik existitzen diren eta Administrazio Zuzenbidearen aurkakotzat jotzen diren egintzak aurkaratzea. Ikuspegi horretatik aztertuta, eskaerak eta kexak ez dira errekurtsu. PELeko VIII. Tituluak arautzen duen bide judiziala baino lehen jartzen diren administrazio-erreklamazioak ere ez dira errekurtsu izango. Hala eta guztiz ere, beste "erreklamazio" batzuk badira benetako administrazio-errekurtsu (adibidez, zerga-leggedian araututako ekonomiko-administratiboak).

Errekurtsuak bermea dira administrazio-egintzak aurkaratzeko bide direlako, eta kalteturikoei horien aurka egiteko aukera ziurtatzen dielako. Edozelan ere, errekurtsuak berme mugatua dira, horien aurrean Administrazioa epaile eta alderdi delako. Errekurtsu horiek "prozesu bihurtzeko" joerarantz egiten bada ere, benetan berme-emaila den elementua falta da: gatazkan erabakiak hartu behar dituen organoa neutrala eta askea izatea.

Beste ikuspegi batetik aztertuta, administrazio-errekurtsuak auzi-prozesurako premisa dira, eta halabeharrez bete beharreko eskakizuna aurkaratze jurisdikzionalera jo ahal izateko. Hori horrela bada, nahitaez Administrazioarentzat pribilegio gisa hartu behar dira, partikularrei jartzen baitzaie Administrazioari gatazkak aurkezteko karga epailearen aurrera eraman aurretik. Horren ondorioz, atzeratzen da erakunde aske baten aurrean benetako prozesuaren bitartez justiziazko erabakia lortzeko aukera. Kontuan hartu behar da errekurritzeko karga epe laburrean bete behar dela; epea errekurtsua jarri gabe igarotzen bada, egintza irmo eta aurkaraezin bihur daiteke.

## 2.2. ERREKURTSO MOTAK

Errekurtsu arruntak:

- Gora Jotzeko errekurtsua
- Aukerazko berraztertze-errekurtsua (edo birjartze-errekurtsua)

Errekurtsu ezohikoa:

- Berrikuste-errekurtsua

Errekurtsu bereziak:

- Gora Jotzeko errekurtsuaren ordezkoprozedura (erreklamazioa, adiskidetzeta, bitartekotza edo arbitrajea)
- Berraztertze-errekurtsuaren ordezkoprozedurak (berdinak)
- Errekurtsu ekonomiko-administratiboa
- Akzio zibiletara jo aurretiko erreklamazioak
- Lan-akzioetara jo aurretiko erreklamazioak

## 2.3. ERREKURTSOEN OBJEKTUA: ERREKURRI DAITEZKEEN EGINTZAK

Gora jotzeko errekurtsuaren bitartez eta aukerako berraztertze-errekurtsuaren bitartez, honako egintza hauek errekurri daitezke:

- Behin betiko ebazpenak
- Izapide-egintzak, baldin eta:

- \* zuzenean zein zeharka gaiaren mamiaz erabakitzen badute
- \* prozeduran aurrera egin ezinik uzten badute
- \* defentsa-gabezia sortzen badute
- \* eskubide eta bidezko interesetan kalte konponezina sortzen badute

Administrazio-xedapen orokorren aurka ez dago errekurtsorik jartzerik bide administratiboan. Baina errekurtsuaren oinarria xedapen orokor baten deuseztasuna bada (hots, zeharbidezko errekurtsu administratiboa), errekurtsua zuzenean aurkez dakioke xedapen orokor hori onartu zuen organoari.

*Zein egintza ezin daitekeen errekurri:*

- Izapide-egintza akastunak, aurreko puntuetan aipatu ditugun akatsik ez badakarte, prozedurari amaiera ematen dion ebazpena errekurritzerakoan alega daitezke. Izapide-egintza horien akatsak prozeduran bertan mahaigaineratu daitezke, azken ebazpena horien gainean jardun dadin (107.1.2 art.).

- Administrazio-bideari amaiera ematen dioten egintzak. Kontuan hartu behar da, bidenabar, Aukerako Berraztertze Errekurtsua jar daitekeela administrazio-bidea amaitzen duten administrazio-egintzen aurka, baina kasu batzuetan bakarrik. Aipa dezagun, lehendabizi, zein egintzek amaitzen duten administrazio-bidea (109. art.):

- a.- Gora jotzeko errekurtsuen ebazpenak
- b.- Gora jotzeko errekurtsuaren ordezkio prozeduren ebazpenak
- c.- Mailaz goragorik ez duten administrazio-organoen ebazpenak, legeren batean aurkakorik ezartzen ez bada behintzat.
- d.- Administrazio-organoen gainerako ebazpenak, lege edo erregelamenduetako xedapenen batek aginduz gero.
- e.- Prozedura amaitzekoak diren akordio, itun, hitzarmen edo kontratuek.

C, d eta e kasuetan soilik da bidezkoa aukerako berraztertze-errekurtsua. Aldiz, a eta b kasuetan ez dago berraztertze-errekurtsorik jartzerik, ezta berraztertze-errekurtsuaren beraren ebazpenaren aurka ere.

- Egintza irmoen edo onartuen aurka (berrikuste-errekurtsu berezia salbu)

- Aurretik emandako ebazpen bat berrezartzen duen ondorengo ebazpen baten aurka.

#### 2.4. ERREKUTSOAREN SUBJEKTUAK: ERREKURTSO JARTZAILEA

Eskuarki, kaltetuak jarriko ditu errekurtsuak. Legitimazioaren arau orokorrak aplikatu behar dira eta, ondorioz, interesdun izaera eduki behar da PELeko 31. artikuluari eta APLko 19. artikuluari eta hurrengoei jarraiki. Hala eta guztiz ere, herri-jarduera ere posible da, legeetan aurreikusitako kasu zehatzetan eta, oro har, erabateko deuseztasuneko edo orden publikoko akatsak konpontzeko. Gainerakoan, jurisprudenziaren arabera, ezin zaie legitimazio aktiboa ukatu errekurtsua aurkezten dutenei, aurkaratu nahi den egintzaren jatorrian izandako administrazio-espeditentean agertu ez izanagatik; eta, oro har, *pro actione* printzipioa da nagusi. Konstituzio Auzitegiak aldatu gabe mantentzen du EK-ko 24.1 artikulua zera ezartzen duela: "prozesuetara iristeko legitimazio aktiboa ematerakoan, prozedura-legeek erabiltzen dituzten formulak zabaltasunez interpretatzea" (KAko apirilaren 22ko 73/2004 Epaia).

## 2.5. ERREKURTSOEN OINARRIA

Administrazio-bidezko errekurtsuak oinarrian jar dezake errekurritu nahi den erabakia deuseza edo deuseztagarria den. Berrikusteko errekurtsu berezia, ordea, Prozedura Legeko 118. artikuluko zioetan oinarritu beharko da.

## 2.6. ERREKURTSOAREN EGITURA

### 2.6.1. ERREKURTSOAREN AURKEZPENA ETA HAREN ERAGINAK

Aipa ditzagun, lehenbizi, zein diren errekurtsuen idazkietan agertu behar diren datuak:

- Errekurtsu-egilearen izen-abizenak, eta hura identifikatzeko datuak.
- Zein den errekurritzen den egintza eta zergatia.
- Jakinarazpenak jasotzeko bidea eta lekua.
- Tokia, eguna eta errekurtsu-egilearen sinadura.
- Administrazioako zein organo, unitate edo erakunderi aurkezten zaion.
- Xedapen berezietan ezarritako gainerako zehaztasunak.

Idazkian okerreko errekurtsu mota identifikatzen bada ere, errekurtsua izapidetu egingo da, garbi badago zein den bere benetako izaera (eta bere benetako izaerari dagokion epean aurkeztu bada, noski). Garrantzirik ez du errekurtsuaren kalifikazioan izandako errakuntzak (PELeko 110.2 artikulua).

Epeak dira arteztu ezineko baldintza bakarrak; izan ere, epez kanpo ez dago errekurtsorik jartzerik (epeei lotu ez zaizkion deuseztasun-akzioak salbu). Horren inguruko jurisprudentzia zorrotza izan da. Hala eta guztiz ere, zorrotasuna arintzen duten adibideak ere badira. Isiltasun negatiboa prozesuaren fikzioa besterik ez denez, batzuek defendatu dute azken kasu horretan errekurtsua jartzeko epea irekita dagoela mugarik gabe (BOCANEGRA SIERRA). Jurisprudentzia konstituzional berrienak bide horri heldu dio, *pro actione* printzipioa aplikatuz. Hori horrela, interesdunari ez dio errekurtsua jartzeko aukerarik mugatu behar isiltasun bidezko ustezko ezeztatzearen aurrean errekurtsua jartzeko epea igaro izanak; izan ere, ustezko egintza ezeztatzaileak fikzio baino ez dira, eta "justifikaziorik gabe lehentasuna ematen zaio Administrazioaren jardun-faltari, kasuan kasuko ebazpen espresua eman eta jakinarazteko betebeharra bete izan balu baino egoera hobean jarritz" (KAko ekainaren 23ko 72/2008 Epaia).

Epeak alde batera utzita, zuzenketa oro ofizioz egin behar da.

Errekurtsuak aurkezteko idazkiaren baldintzak dira Prozedura Legeak 70. artikuluan eskabideei galdatu dizkien elementuak; eta horiei gehitu behar zaizkie errekurritutako egintzaren zehaztapena eta errekurtsuaren oinarriak.

Dakigun bezala, salbuespen kasuetan izan ezik, errekurtsua aurkezteak ez du etengo errekurritutako egintzaren eraginik. Salbuespen horiei dagokienez, bai xedapenek errekurtsua jartzerakoan egintza etetea galdatzen duten kasuei begira, bai Prozedura Legeko 111.2 artikulua bide ematen dituen etetei begira, eteteko erabakia hartzekotan zuhurtasunezko neurriak hartu ahal izango dira (111.4 art.).

## 2.6.2. ERREKURTSOA IZAPIDETZEA

Errekurtsua izapidetzeari dagokionez, ez dago aparteko berezitasunik. Beraz, prozedura izapidetzeaz gorago esandakoa aplikagarria izango da errekurtsuaren kasuan ere; adibidez, frogaldia.

Errekurtsua izapidetzeari dagokionez, azpimarratzekoa da txostenek duten garrantzia. Gora Jotzeko errekurtsua aurkeztu ondoren, egintza onartu duen organoak bere nagusi hurrenari (errekurtsua ebatziko duenari) igorri beharko dio txostena.

Prozedura Legeak arreta berezia eskaini dio interesdunen entzunaldiari (112. art.). Artikulu horren arabera, interesdunen entzunaldia beharrezkoa izango da, soilik, "jatorrizko espedientean jaso ez diren beste egitate edo agiri batzuk hartu behar badira kontuan". Kasu horretan, ezinbestekoa da aipaturiko izapidea; gainerakoetan ez da halakorik galdatu. Legegilearentzat ez da beharrezkoa izapide bat errepikatzea, errekurritutako erabakia lantzeko prozeduran modu berean egin bazen. Aitzitik, arazoa da argitzea noiz adierazi behar den *novuma* dagoela, entzunaldiaren izapidea komenigarria den erabakitzeko. Interesdunen entzunaldia zabalduko balitz, interesdunek gutxienez hamar egun, eta gehienez hamabost, izango dituzte alegazioak egiteko eta egoki iritzitako dokumentuak eta egiaztagiria aurkezteko.

Errekurtsu-egileak, aukera izanda, alegazioen izapidean aurkeztu ez dituen egitate, agiri eta alegazioak ez dira kontuan hartuko errekurtsuak ebazterakoan.

Entzunaldia, errekurtsu-egileari ez ezik, beste interesdunei ere zabaldu beharko zaie, epe berean bidezko iritzitako guztia alega dezaten. Interesdun berririk izanez gero (prozeduran parte hartu ez zutenak), entzunaldia zabaldu beharko da (112.2). Entzunaldiaren izapidea ere nahitaezkoa da erabakia hartzeko, ahalmena duen agintariak uste duenean errekurtsuak ebatzi behar duela ebazpenean jorratu ez diren eta interesdunek ere azaldu ez dituzten (baina lotura duten) gaien gainean (PELeko 113.3 artikulua).

## 2.6.3. ERREKURTSOAREN EBAZPENA

Hona hemen zer ezar dezakeen errekurtsuaren ebazpenak:

- Errekurtsuan azaldutako eskariak osorik edo zati batean baiets daitezke. Kasu horretan, errekurtsuaren objektua den egintza aldatu, deuseztat jo, edo deuseztatu egingo da. Errekurtsua baiesten bada, errekurtsu-egileari kalte-ordainak aitortu ahal izango zaizkio. Eta, administrazio-prozeduran formazko akatsik antzematen bada, errekurtsua ebatzi behar duenak ez badu bidezkotzat jotzen ebazpena ematea, prozedura-akatsa egin zen prozedura-urratsera itzultzea agindu ahal izango du (113.2 art.).

- Errekurtsua ezetsi ahal izango da; beraz, errekurtsuaren objektua den egintza berrezarriko da.

- Errekurtsua onartezintzat jo ahal izango da ebazpenean.

Bestalde, errekurtsuaren ebazpenak errekurtsu-urratsetan sortutako gai guztiak ebatzi beharko ditu, bai formazkoak bai edukizkoak, interesdunek alegatutakoak izan ala ez. Interesdunek alegatu ez dituzten arazoen gainean ebazpena eman baino lehen, interesdunen iritzia jaso beharko da.



Ebazpena errekurtsio-egileak eskatutakoaren harikoa izan behar da (kongruentzia printzipioari jarraiki).

Ebazpenak ezin du interesdunaren aurreko egoera okertu. *Reformatio in peius* delakoa (okerrerako aldaketa), beraz, debekatuta dago (84/1985 AKE, uztailaren 8koa). Edozelan, beste hirugarren batek errekurtsioa aurkezten bada, eta errekurtsioaren objektua den egintza hari ukitzen ez badio, okerrerako aldaketa gertatu ahal izango da.

Errekurtsioaren ebazpenak agortu egiten du bide administratiboa, eta ebazpenaren aurka auzibidera besterik ez da joaterik izango.

## 2.7. GORA JOTZEKO ERREKURTSIOA

Gora Jotzeko errekurtsioa 1999ko apirilaren aurretik indarrean izan den errekurtsio arrunta ordezkatzera etorri da. Errekurtsio hori errekurtsio hierarkikoa izan da, eta administrazio-organoen antolaketa-sisteman du oinarria; organo nagusiek behegokoen erabakiak berrikusteko duten ahalmena da, hain zuzen ere, errekurtsio horren oinarria.

*Errekurri daitezkeen egintzak.* Prozedura Legeak 107.1 artikuluan aipatzen dituen egintzak (hots, ebazpenak eta izapide-egintzak artikuluko horrek aipatzen dituen lau kasuetan —kualifikatutako izapide-egintzak deritzenak—) baldin eta horiek administrazio-bidea amaitzen ez badute.

*Nori dagokion gora jotzeko errekurtsioa ebaztea.* Errekurtsioaren objektua den egintza eman duen organoaren goragokoak (nagusi hurrenak) ebatziko du Gora Jotzeko errekurtsioa.

Administrazioetako langileak hautatzeko epaimahaiek emandako egintzen aurka Gora Jotzeko errekurtsioa aurkeztekotan, eta baita autonomia funtzionalez diharduten erakundeek emandako egintzen aurka errekurritzekotan ere, ulertuko da atxikita dauden organoaren edo, ez badaude, horien burua aukeratu duenaren mendekoak direla (107.1 art.).

*Non aurkez daitezkeen.* Gora Jotzeko errekurtsioa aurkez daitezke errekurtsio izapidetu eta erabaki behar duen administrazio-organon edo, errekurtsioaren objektua den egintza onartu duen administrazio-organon; batean zein bestean. Bigarren kasuan, hots, errekurritzen den egintza onartu duen organon errekurtsioa aurkezten bada, hark errekurtsioa ebatzi behar duen organora igorriko du errekurtsioa, eta horrekin batera baita bere txostenaren eta espedientearen kopia osoa ere.

*Errekurtsioa aurkezteko epea.* Gora Jotzeko errekurtsioa jartzeko epea:

- Hilabetekoa da, egintza espresu baten kontrakoa bada.
- Hiru hilabetekoa da, ustezko egintzaren aurka jartzen bada (isiltasunez eskabidea ezetsi izanaren aurka jartzen bada). Hiru hilabeteko epea zenbatzen da administrazio-isiltasunak ondorioak izan eta hurrengo egunetik hasita.

Epe horiek igaro ondoren errekurtsorik jarri ez bada, ebazpena irmo bihurtuko da.

*Isiltasunaren eraginak errekurtsio-bidean.* Errekurtsioaren ebazpena emateko eta jakinarazteko epea *hiru* hilabetekoa da. Epe hori amaitu eta ebazpenik eman ez bada, errekurtsioa isiltasunez *ezetsi* dela ulertu behar da.

Halere, arau orokor horrek salbuespen oso garrantzitsua dauka: administrazio-isiltasunez eskaera ezetsi izanaren aurka Gora Jotzeko errekurtsua aurkeztu bada, hiru hilabete igaro ondoren, errekurtsua *baietsizat* joko da (43.4.2 art.). Arestian esan bezala, hori isiltasun bikoitzeko kasua da. Administrazioak ebatzi gabe utzi zuen hasierako eskaera, eta baita ustezko ezespenaren aurkako errekurtsua ere. Orduan, interesdunak baietsizat jo dezake eskatutakoa (PELeko 115.2 eta 43.2 artikulua).

*Gora Jotzeko errekurtsuaren eraginak.* Gora Jotzeko errekurtsua epe barruan aurkeztu ezean, egintza irmo bihurtuko da. Gora Jotzeko errekurtsuaren ebazpenak agortu egiten du bide administratiboa, eta bere aurka ezin izango da bestelako administrazio-errekurtsorik jarri (ez Aukerako Berraztertze-errekurtsorik, ezta bigarren Gora Jotzeko errekurtsorik ere). Ebazpen horren aurka ezin izango da berrikuste-errekurtsu berezia besterik jarri Administrazioaren aurrean. Gora Jotzeko errekurtsuaren ebazpenak auzibidearen aukera zabalitzen du; hots, bere aurka Administrazioaren auzi-errekurtsua jarri ahal izango da epaitegietan (bi hilabeteko epean —ebazpen espresua bada— edo sei hilabeteko epean —isiltasunez, gora jotzeko errekurtsua ezetsi izanaren aurka jartzen bada—).

*Gora Jotzeko errekurtsuaren ordezkioak.* Legeek, Gora Jotzeko errekurtsuaren ordezkio, beste prozedura batzuk ezar ditzakete egintzen aurka egiteko (erreklamazioa, adiskidetzea, bitartekotza edo arbitrajea) (107.2 art.).

## **GORA JOTZEKO ERREKURTSOA.**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 114. artikulua eta hurrengoak.

Proposatzen den eredia:

.....RI<sup>1</sup>

EDURNE ESNAL MARTIN andreak, zuzenbidean lizentziatuak, JOSE OLAIZOLA ARANA jaunaren izenean eta ordezkari gisa<sup>2</sup>, jakinarazpenetarako helbidea ..... dudanak, zuzenbidean egokien den eran ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan jakinarazi zaidala .....<sup>3</sup>(e)k .....  
 ..... datan harturiko erabakia, zeinetan .....  
 ..... agintzen baitzen<sup>4</sup>.

Administrazio eta Prozedurari buruzko 30/1992 Legeko 114. artikulua arabera, epe barruan eta formaz era egokian, GORA JOTZEKO ERREKURTSOA aurkezten dut, honako zio hauetan oinarrituz:

ZIOAK:

<sup>1</sup> Errekurrizten den egintza eman duen organoaren nagusi hurrenari edo egintza eman duen organoari berari.

<sup>2</sup> Bestela, “..... jauna/andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkari izan jardunez, zuzenbidearen arabera egokien den eran DIOT:”

<sup>3</sup> Aipatu errekurrizten den egintza eman duen administrazio-organoa.

<sup>4</sup> Isilbidea gertatu bada, aipatu behar da zein datatan erregistratu zen eskaria izapidetzeaz arduratu behar zen organoan, zein den kasu horretan Administrazioak duen erabakitze eta jakinarazteko epea, isiltasunaren zentzua zein den (erreferentzia egin behar zaio 42.4.2 artikuluko dokumentuetan jasotakoari) eta azaldu behar da zein datatan hasi zen isiltasuna bere eragina sortzen.

LEHENA: .....

BIGARRENA: .....

....

AZKENA. Gora jotzeko errekurtsoren funtsa izan daiteke 30/1992 Legearen 62. eta 63. artikuluetan agertzen diren deuseztasun eta deuseztagarritasun kausak.

Hori guztia dela bide,

ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztutzat eman eta onar dezazula, eta bere eraginez aurkeztutzat, GORA JOTZEKO ERREKURTSOA honako administrazio-egintza honen aurka<sup>5</sup>....., berau ..... datakoa delarik.

Era berean, aipaturiko guztia dela bide, deklaratu dezazula administrazio-egintza deuseza dela, edo ebatz dezazula bere deuseztasuna.

Eta, nire ordezkatuaren (edo sinatzaile naizen honen) eskubidea (edo egoera juridikoa) berrezar dadila agindu, .....

.....  
deklaratu.

Bilbon, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

BEREBAT ZERA ADIERAZTEN DUT:

Errekurritutako administrazio-egintzaren exekuzioak kalte konponezinak edo konpongaitzak sor ditzakeenez, egintza horren exekuzioaren etendura erabaki dezazula eskatzera natorkizu, 30/1992 Legearen 111.2 artikuluan oinarrituz; izan ere .....<sup>6</sup>

Hori horrela,

ZERA ESKATZEN DUT:

Adierazitakoaren indarrez, eta horren babesean, aurka egindako administrazio-egintzaren eraginak etetea erabaki dezazula.

Bilbon, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

## 2.8. AUKERAKO BERRAZTERTZE-ERREKURTSOA

Aukerako Berraztertze-errekurtsoa erabil daiteke Gora Jotzeko errekurtsoa erabili ezin den kasuetan, Administrazioaren aurreko errekurtsu gisa. Egintza onartu duen organoak goragoko organorik ez badu, edota goragokoa izanik bere erabakiek administrazio-bidea agortzen badute, aukera bakarra dago egintza horiek bide administratiboan errekurritzeko: Aukerako Berraztertze-errekurtsoaz baliatzea. Kontuan izan behar da, edozelan, errekurtsu hori aukerakoa dela, ez dago aurkezteko

<sup>5</sup> Gogoratu behin betiko erabakia esangabea edota izapidezkoa izan daitekeela (azken horrek Legeko 107.1 artikuluko baldintzak betetzen baditu).

<sup>6</sup> Zehaztu sortuko diren kalteak.

beharririk; hots, aurkeztu ezean auzibidera joan daiteke egintza irmo bihurtu aurretik, noski.

*Errekurri daitezkeen egintzak.* Administrazio-bidea amaitzen duten administrazio-egintzen aurka jar daiteke errekurtsua (116.1 art). Edozelan, 115.3 artikulua indarrez, Gora Jotzeko errekurtsoen ebazpenen aurka ez dago Aukerako Berraztertze-errekurtsorik jartzetik. Hori horrela izanik, Legearen 109. artikulua aipatzen dituen administrazio-bidea amaitzen duten egintzen artean c), d) eta e) hizkietan zerrendatu direnen aurka bakarrik jarri ahal izango da berraztertze-errekurtsua; ez, ordea, a) eta b) hizkietan zerrendatu direnen aurka (nahiz eta horiek ere administrazio-bidea amaitu).

*Nori dagokion aukerako berraztertze-errekurtsua ebaztea.* Errekurtsoren objektua den egintza eman duen organoari dagokio.

*Non aurkez daitezkeen berraztertze-errekurtsua.* Errekurtsua ebatzi behar duen organoan (errekurritutako egintza eman duen organo bera da).

*Errekurtsua aurkezteko epea.* Berraztertze-errekurtsua jartzeko epea:

- hilabetekoa da, egintza espresuen aurka jartzen bada;
- hiru hilabetekoa, isiltasunak sorturiko eraginen aurka jartzen bada.

Administrazio-isiltasunak ondorioak izan eta hurrengo egunetik hasita zenbatzen da epea.

Epe horiek igaroz gero, auzibidera besterik ez da jotzerik izango, auzibidera jotzeko epeak luzeagoak baitira (bi edo sei hilabete). Auzibidean epe barruan errekurtsua jarri ezean, berraztertze-errekurtsoren ebazpena irmo bihurtuko da.

*Errekurtsu-bidean isiltasunaren eraginak.* Errekurtsoren ebazpena emateko eta jakinarazteko epea *hilabetekoa* da (ez hiru hilabetetako, Gora Jotzekoetan bezala). Ebazpen espresurik gabe, hilabetea igaro ondoren errekurtsua *ezetsizat* joko da. Berraztertze-errekurtsuari ez zaio aplikagarri Prozedura Legearen 43.2.2 artikulua (errekurtsu-bidezko isiltasun positiboari buruzkoa edo isiltasun bikoitzaren araua), artikulua Gora Jotzeko errekurtsuari erreserbatu baitio aukera hori.

*Errekurtsoren izaera.* Berraztertze-errekurtsua aukerakoa da, beraz, ez dago aurkeztu beharririk. Administrazio-bidea agortzen duten egintzen aurka aurkezten denez, errekurtsu-egileak aukera dezake berraztertze-errekurtsua jarri edo zuzenean auzibideari ekin. Errekurtsu-egileak berraztertze-errekurtsoren alde egiten badu, ezin izango du Administrazioarekiko auzi-errekurtsorik aurkeztu, berraztertze-errekurtsoren ebazpen espresua jaso arte, edo aurkeztu eta hilabete igaro arte (epe horretan errekurtsua isiltasunez ezetsizat joko da). Une horietatik hasita (zehazkiago, horien biharamunetik hasita) zenbatuko da auzi-errekurtsua jartzeko epea.

Berraztertze-errekurtsoren ebazpenaren aurka ezin da jarri berriz berraztertze-errekurtsorik.

*Berraztertze-errekurtsoren ordezkioak.* Legeek berraztertze-errekurtsoren ordezko prozedurak ezar ditzakete, beti ere aukerakotasuna bermatuz (107.2.2).

## **AUKERAKO BERRAZTERTZE-ERREKURTSOA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 116. artikulua eta hurrengoak.

Proposatzen den eredia:

.....RI<sup>7</sup>

EDURNE ESNAL MARTIN andreak, Zuzenbidean lizentziatuak, JOSE OLAIZOLA ARANA jaunaren izenean eta ordezkari gisa<sup>8</sup>, jakinarazpenetarako helbidea ..... dudanak, zuzenbidearen arabera egokien den eran ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan jakinarazi zaidala administrazio-organo horrek  
 ..... datan onarturiko erabakia, zeinetan .....  
 ..... agintzen baitzen<sup>9</sup>.

30/1992 Legearen, Administrazio eta Prozedurari buruzkoaren, 116. artikulua arabera, epe barruan eta formaz era egokian, AUKERAKO BERRAZTERTZE-ERREKURTSOA aurkezten dut, honako zio hauetan oinarrituz:

ZIOAK:

LEHENA. Berraztertze-errekurtsoa aurkez daiteke administrazio-bidea amaitzen duten<sup>10</sup> administrazio-egintzen aurka. Hain zuzen ere, Prozedura Legeko 109. artikuluko c, d eta e hizkietan agertzen diren erabakien aurka.

BIGARRENA: .....

HIRUGARRENA: ....

...

AZKENA. Aukerako Berraztertze-errekurtsoren funtsa izan daitezke 30/1992 Legearen 62. eta 63. artikuluetan agertzen diren deuseztasun- eta deusezgarritasun-kausak.

Hori guztia dela bide,

ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztutzat eman eta onar dezazula, eta bere eraginez aurkeztutzat BERRAZTERTZE-ERREKURTSOA honako administrazio-egintza honen aurka<sup>11</sup> .....; berau ..... datakoa da.

Era berean, aipaturiko guztia dela bide, deklaratu dezazula aurka egindako administrazio-egintza deuseza dela, edo ebatz dezazula bere deuseztasuna.

Eta, agindu dezazula nire ordezkatuaren (edo sinatzaile naizen honen) eskubidea (edo egoera juridikoa) berrezar dadila, .....  
 .....  
 deklaratu.

<sup>7</sup> Errekurrirten den egintza eman duen Administrazio-organoari berari.

<sup>8</sup> Bestela, "..... jauna/andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkaritza jardunez, zuzenbidearen arabera egokien den eran ZERA ADIERAZTEN DUT:"

<sup>9</sup> Isilbidea gertatu bada, aipatu behar da: zein datatan erregistratu zen eskaria izapidetzeaz arduratu behar zen organoan, zein den kasu honetan Administrazioak duen erabakitze eta jakinarazteko epea, zein den isiltasunaren zentzua (erreferentzia egin behar zaio 42.4.2 artikuluko dokumentuetan jasotakoari) eta azaldu behar da zein datatan hasi zen isiltasuna eragina sortzen.

<sup>10</sup> Baita izapidetako egintzen aurka Legearen 107. artikulua aipatzen dituenak gertatzen badira ere.

<sup>11</sup> Gogoratu behin betiko erabakia, esangabekoa edota izapidetzekoa izan daitekeela (azken horrek Legearen 107.1 artikuluko baldintzak baditu).

Bilbon, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

**BEREBAT ZERA ADIERAZTEN DUT:**

Errekurritutako administrazio-egintzaren exekuzioak kalte konponezinak edo konpongaitzak sor ditzakeenez, egintza horren exekuzioa etetea erabaki dezazula eskatzera natorkizu, 30/1992 Legearen 111.2 artikuluan oinarrituz; izan ere .....<sup>12</sup>

Hori horrela,  
ZERA ESKATZEN DUT:

Adierazitakoaren indarrez, eta horren babesean, aurka egindako administrazio-egintzaren eraginak etetea erabaki dezazula.

Bilbon, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

## 2.9. BERRIKUSTE-ERREKURTSO BEREZIA

Berrikuste-errekurtsoa errekurtsu berezia da, egintza irmoen aurka jartzen baita, baldin eta Prozedura Legearen 118.1 artikuluko kasuren bat tartean bada.

*Errekurri daitezkeen egintzak.* Berrikuste-errekurtsu berezia egintza irmoen aurka jar daiteke, honako baldintza hauetakoren bat betetzen bada:

- 1- Egintzak ematerakoan egitatezko errakuntzaren bat izan, eta espedienteari erantsitako agiriak ikusita jabetzea.
- 2- Gaia ebazteko funtsezko agiriak agertzea (ebazpenaren ondoren izan arren), eta agiri horiek agerian uztea errekurtsuoa jarri zaion ebazpenean akatsen bat dagoela.
- 3- Ebazpena ematerakoan funtsezko eragina izan duten zenbait agiri edo lekukotasun faltsuak direla adieraztea epai irmo batek.
- 4- Prebarikazio, eroskeria, indarkeria, iruzur-azpikeria edo bestelako jokabide zigorgarri baten ondorioz ebazpena ematea, eta epai irmo batek hala aitortzea.

*Errekurtsuoa aurkezteko epea:*

Lehen kasuan (goiko paragrafoko 1 zenbakia), errekurritu nahi den ebazpena jakinarazi den egunetik lau urteko epean.

Gainerako hiru kasuetan, epea hiru hilekoa izango da, agirien berri izan denetik edota epaia irmoa denetik hasita.

Epe horiek izanik, kontuan izan behar da errekurtsu-egileak “deuseztasun-akzioa” aurkez dezakeela; baina horretarako eperik ez dago, errekurritutako egintza erabat deuseza bada (102. art.), edo 105.2 artikuluko hutsen zuzenketari ekin dakiola eskatzeko.

*Non aurkeztu behar den Berrikuste-errekurtsuoa.* Errekurtsuaren objektua den egintza eman duen organoari aurkeztu behar zaio. Prozedura Legeak ez du zehaztu zein organori dagokion errekurtsuoa ebaztea.

---

<sup>12</sup> Zehaztu sortuko diren kalteak.

*Berrikuste-errekurtsoa izapidetzea.* Berrikuste-errekurtsoa izapidetzeak zerikusia du deuseztasun-akzioa izapidetzearekin. Bietan galdatzen da Estatuko Kontseiluaren nahitaezko txostena (ikus Estatuko Kontseiluari buruzko Lege Organikoko 22.9 art.) edo Autonomia Erkidegoko organo aholku-emailearen txostena. Kasu honetan ere, oinarririk gabeko errekurtsoak ez onartzeko edo jada ezetsitako beste batzuekin pareka daitezkeen errekurtsoak ez onartzeko izapidea hartzen du orain (PELeko 119.1 artikulua). Berrikuste-errekurtsoan soilik 118.1 artikuluko kasuak aztertu ahal izango dira, eta ez dago egintzaren bestelako akatsik alegatzerik, baldin eta horiek, bere garaian, Gora Jotzeko errekurtsoan alegatu ahal izan baziren (1986ko uztailaren 18ko AGE).

Bi dira Berrikuste-errekurtsoa ebazteko ardura duenak erabaki beharrekoak: batetik, errekurtsoa bidezkoa ote den eta, bestetik, errekurritutako egintzaren bitartez ebatzitako arazoaren funtsa.

Errekurtsoa izapidetzeko eskaera ez onartzea erabaki dezake errekurtsoa ebazteko ardura duen organoak. Erabaki hori honako bi kasu hauetan har daiteke:

- a) Errekurtsoa Prozedura Legeko 118.1 artikuluan aurreikusitako arrazoietakoren batean oinarritzen ez denean.
- b) Mamiari dagokionez, funtsean berdinak diren beste eskaera batzuk ezetsita daudenean.

Kasu horietan eskaera ez onartzea erabaki daiteke, organo aholku-emailearen txostenik eskatu gabe.

*Isiltasunaren eraginak errekurtso bidean.* Berrikuste-errekurtso berezia aurkeztu eta hiru hilabetean ebazpena eman eta jakinarazi ez bada, errekurtsoa ezetsizat joko da, eta auzibidea zabalik geratuko da.

## **BERRIKUSTE-ERREKURTSO BEREZIA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 108. eta 118. artikulua eta hurrengoak.

Proposatzen den eredia:

.....RI<sup>13</sup>

EDURNE ESNAL MARTIN andrea naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....  
dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

..... datan jakinarazi zitzaidala Administrazio-organoren  
..... datan harturiko erabakia, zeinetan .....  
..... agintzen baitzen. Erabaki horrek administrazio-bidea agortzen  
zuen, eta gaur egun irmoa da (bere aurka errekurtsorik aurkeztu ez zelako edo  
aurkezturiko errekurtsoa ezetsi zelako).

Idazki honen bitartez BERRIKUSTE-ERREKURTSO BEREZIA  
aurkeztera natorkizula, Administrazio-prozedura Legeko 118.1 (zehaztu  
paragrafoa) artikuluan oinarrituz. Errekurtsoak honako zio hauek ditu ardatz:

ZIOAK:

LEHENA. Aurrekariei bagagozkie, .....

<sup>13</sup> Errekurritzen den egintza eman duen Administrazio-organuari berari.

BIGARRENA. Gainerako lege-baldintzei dagokienez, .....

HIRUGARRENA:

LAUGARRENA:

...

*(Errekurtsoaren oinarriak zehaztu behar dira, beti ere erreferentzia eginez Legearen 118. artikulua aitazten dituen dokumentuei edota epaiei)*

Hori guztia dela bide,

ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau eta eranskin gisa aurkezten diren dokumentuak aurkeztuz eman eta onar ditzazula, eta bere eraginez aurkeztuzat BERRIKUSTE-ERREKURTSO BEREZIA honako administrazio-egintza honen aurka ..... (berau ..... datakoa da). Eta beharrezkoak diren izapideen ondoren, aurkezten den errekurtsua aintzakotzat harturik, aurka egindako administrazio-ebazpena deusezta dezazula.

Halaber, sinatzailea naizen honen eskubidea (edo egoera juridikoa) berrezar dakidala agindu dezazula, ..... deklaratur.

Donostian, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

## 2.10. AKZIO ZIBILETARA ETA LAN-AKZIOETARA JO AURRETIKO ERREKLAMAZIOAK

Administrazioaren aurka auzitegietan izaera zibileko edo lan izaerako akzioak aurkeztu aurretik, Administrazioari erreklamazioa aurkeztu behar zaio, lege-mailako xedapen batek betekizun hori salbuesten duen kasuetan izan ezik (120. art.). Administrazioari aukera ematen zaio interesdunaren eskaera baieztatzeko, auzibidera joateko beharra ekidinez. Administrazioak erreklamazioa aintzakotzat hartzen ez badu, interesdunak demanda zibila edo lan-zuzenbidekoa aurkez dezake.

Erreklamazioa aurkeztuz gero, akzio judizialez baliatzeko epearen zenbaketa geldirik geratuko da. Epe hori berriro hasiko da zenbatzen ebazpen espresua jakinarazten denetik edo, epea amaitu dela eta, erreklamazioa ezetsizat jotzen denetik aurrera.

Akzio zibiletara jo aurretiko erreklamazioak ebazteko eta jakinarazteko hiru hilabeteko epea dago. Interesdunari epe horretan ebazpena jakinarazten ez bazaio, bere erreklamazioa ezetsizat jo behar du, eta dagokion demandari ekin ahal izango dio (124.2 art.).

Lan-uzibidera jo aurretik erreklamazioak ebazteko eta jakinarazteko epea, berriz, hilabetekoa da. Epe horretan jakinarazpen espresurik ez badago, langileak bere erreklamazioa ezetsizat jo beharko du (125.2 art.).

Bi kasuetan, Administrazioari erreklamazioa aurkeztu ondoren, ezin izango zaio auzibideari ekin ebazpen espresua jaso arte, edo erreklamazioa ezetsizat jotzeko epea amaitu arte.

*Nori aurkeztu behar zaizkion.*

Auzibide zibilera jo aurretiko erreklamazioa, horretarako eskumen berezia duen organoari zuzendu behar zaio (Estatuko Administrazioari dagokionez, gaiaren arabera eskumena duen ministroari).



Langileak bere languneko edo erakundeko administrazioburu edo zuzendariari aurkeztu behar dio lan-auzibidera jo aurretiko erreklamazioa.

### **LAN-AUZIBIDERA JO AURRETIKO ERREKLAMAZIOA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 120., 121. eta 125. artikulua.  
Proposatzen den eredu:

.....(Administrazioburua edo zuzendaria)RI

JOSE GARAIZAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

Idazki honen bitartez eta Prozedura Legeko 120. eta hurrengo artikuluekin batean, AUZIBIDE ZIBILETARA JO AURRETIKO ERREKLAMAZIOA aurkeztu dudala, honako hau aitortzeko:

.....  
Erreklamazioaren oinarri gisa, hona hemen nire ALEGAZIOAK:

Lehen. Aurrekariari bagagotzeko, .....

Bigarrena:

...

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztu emanez onar dezazula, eta egindakotzat lan-auzibidera jo aurretiko Erreklamazioa; eta beraz aintzakotzat hartu ondoren aitortzeko .....

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

### **AUZIBIDE ZIBILETARA JO AURRETIKO ERREKLAMAZIOA**

Oinarri juridikoak: 30/1992 Legearen 120., 121., 122., 123. eta 124. artikulua.  
Proposatzen den eredu:

.....(ministroa, sailburua... ).....RI

JOSE GARAIZAR ERRO jauna naizen honek, nire izenean eta ordezkartzan jardunez, jakinarazpenetarako helbidea .....(a)n dudanak, zuzenbidez bidezkoen den moduan ZERA ADIERAZTEN DUT:

Idazki honen bitartez eta Prozedura Legeko 120. eta hurrengo artikuluekin batean, AUZIBIDE ZIBILETARA JO AURRETIKO ERREKLAMAZIOA aurkeztu dudala, honako hau aitortzeko:

.....  
Erreklamazioaren oinarri gisa, hona hemen nire ALEGAZIOAK:

Lehen:

Bigarrena:

...

Esandakoa dela bide, ZERA ESKATZEN DUT:

Idazki hau aurkeztuzat eman ez dezazula, eta egindakotzat  
Auzibide Zibiletara jo aurretiko Erreklamazioa, eta berau aintzakotzat  
hartu ondoren aitor dezazula .....

.....n, .....(e)ko .....aren .....(a)

Izenpea.

#### 4. ATALA: EKONOMIAN ESKU HARTZEKO TEKNIKAK

### Hamargarren gaia. POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA

#### 1. ADMINISTRAZIOAREN JARDUERA MOTAK

Administrazio publikoaren errealitateari hurbiltzeko hainbat ikuspegi erabil daitezke. Ikuspegi formal batetik abiatuta, administrazioak bere jarduerak gauzatzeko erabiltzen dituen baliabide edo lanabesak azter daitezke (administrazio-egintzak, kontratuak, derrigortzea...). Baina bada beste ikuspegi ere, ikuspegi materiala alegia. Ikuspegi materialak bide ematen dio administrazioak egiten dituen jarduerak eta betetzen dituen gizarte-funtzioak aztertzeari eta sistematizatzeari; horretan sakonduko dugu jarraian. Sistematizaziorako irizpidea dugu, beraz, administrazio jardueren sailkapena.

Administrazioaren jarduera materialari dagokionez, ezaugarri nagusi batekin aurkituko gara: administrazio jardueren heterogenotasuna. Administrazioak jarduera anitz eta zeharo desberdinak egiten ditu, eta multzo heterogeneo zabal bat osatzen dute. Administrazioak betetzen dituen funtzio batzuk orokorrak dira (adibidez, arlo bati buruzko araubidea ezarri), eta beste batzuk, zehatzak (ospitale edo ikastetxe publiko bat kudeatu, eta zerbitzuak eskaini); zeregin batzuk abstraktuak dira (hirigintza-plangintzak landu), eta beste batzuk, zehatzak (eraikitze baimenak eman edo isunak jarri). Batzuetan eskubideak aitortuko dizkigu, edo laguntzak eskainiko zerbait egin dezagun; besteetan, aldiz, eskubideak mugatuko dizkigu edo debekuak ezarri. Bestalde, administrazioaren esku-hartzeak zer arlo edo sektoreri eragiten dion ikusirik, haren jardueraren heterogenotasuna agertuko zaigu (ordena publikoa, enpresa-ekimena, ongizatea, osasuna, hezkuntza, merkataritza, nekazaritza, kirola, arrantza, ekonomia, euskara, garraioa, kanpo-harremanak, eta abar).

Aniztasun horren oinarria Estatuaren beraren bilakaera prozesuan datza. Estatuaren bilakaera historikoari loturik, funtzio publikoak ugarituz joan dira. Antolakuntza politikoaren hastapenetan funtzio publiko mugatuak baziren ere (ordenazio-jarduerak eta zerga-bilketa nagusiki), gaur egungo "Estatu soziala"k norbanakoen bizi-kalitatea hobetzeko hainbat zeregin egiten ditu. Esku-hartze publikoari oinarria ematen dioten titulu juridikoak gero eta ugariagoak dira, eta horren kariaz zeregin eta jarduera publikoak gero eta gehiago.

Jarduera publikoak ordenatzeko eta sistematizatzeko ahalegin ugari izan dira. XX. mendera arte, jarduera-esparruak hartzen ziren sistematizaziorako irizpidetzat, eta honako hauek bereizten ziren: kanpo-harremanak, gerra, finantzak, justizia eta polizia (azken horren barne aurrekoetan ezin sar zitezkeen jarduera guztiak baturik). XX. mendearen hastapenetik abiatuta, sailkapenak egiteko irizpide konplexuagoak erabiltzeari ekin zitzaion, administrazio-jarduera juridikoa eta administrazio-jarduera materiala desberdinduz, jarduera juridikoa eta gizarte-jarduera desberdinduz, zuzenbide publikoaren araberrako jarduera eta zuzenbide pribatuko jarduera desberdinduz... Baina sailkapen guztien artean arrakastarik handiena lortu zuenak honako irizpide hau erabili zuen oinarritzat: administrazio-jarduerak norbanakoen askatasun eta eskubideei nola eragiten dieten aztertzea. Sailkapenak administrazioak bere eginbeharrak betetzeko erabiltzen dituen bitartekoei erreparatzen die. Irizpide horri jarraiki, bi motatako jarduerak desberdindu ziren: norbanakoen jarduerak ordenatzen edo mugatzen dituzten administrazio-jarduerak, eta norbanakoei zerbitzuak eskaintzeko jarduerak (Frantzia *activité de police* eta *activité de service public* eta

Alemanian *Ordnungsverwaltung* eta *Leistungsverwaltung*). Irizpide horrek gure testuinguruan ere arrakasta izan zuen, hirugarren tipologia bat erantzi zitzaizolarik, hona hemen:

- *Polizia-jarduera edo jarduera mugatzailea: ordenazio-jarduera.* Jarduera mota honek norbanakoen eskubide eta askatasunak mugatzen ditu. Polizia-jarduerak ordena publikoa babestea (zentzurik zabalenean) du helburu, eta norbanakoen jarduera pribatuak mugatuz gauzatzen da. Adibideak: baimenak, debekuak, aginduak...
- *Sustapen jarduera.* Administrazioak sariak eta laguntzak norbanakoei ematen dizkienean norbanakoek interes orokorreko jarduerak egin ditzaten. Jarduera mota honen bitartez, administrazioak norbanakoak bultzatzen ditu, interes edo erabilgarritasun orokorreko jarduerak egin ditzaten. Adibiderik argiena dirulaguntza da.
- *Zerbitzu publikoko jarduera.* Administrazioak norbanakoei prestazioak eskaintzen dizkienean. Betebehar publikotzat jotzen diren zerbitzuak administrazioak berak eskaintzen dituenen. Adibideak: irakaskuntza publikoa, garraio publikoa, osasun-zentro publikoak, telebista, irratia, hiltegiak, zabor-bilketa, eta abar.

Administrazio-jardueraren sailkapen hirukoitza sailkapen klasikoa da (JORDANA DE POZAS, 1949); doktrinak onartua. Edozelan ere, zenbait autoreren ustez, hiru kategoria horiei beste kategoria batzuk gehi dakizkieke (PARADA, VILLAR, ARIÑO). PARADAK honako bi hauek gehitu ditu:

- *Jarduera zehatzailea:* legearen aurkako jarduera baten ondorioz abian jartzen dena.
- *Tartekaritza jarduera:* administrazioak norbanakoen interesen eta eskubideen arteko tartekaritza-lana egiten duenean (norbanakoen arteko liskarretan epaile arituz).

## 2. POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA

### 2.1. JARDUERA PRIBATUEN ORDENAZIOA

Ikuspegi orokor batetik abiatuta, esan daiteke administrazio-jarduera oro (beharbada, barne-egiturarako egiten dituen jarduerak albo batera utzita) ordenazio-jarduera dela. Administrazioaren helburu nagusia interes orokorren alde jardutea da. Interes orokorrekotzat zer jo behar den aldatzen bada ere, administrazioaren eginkizuna da interes orokorrekotzat jotzen denaren alde egitea. Neurri berean, administrazioaren eginkizuna norbanakoek egiten dituzten jarduerak interes orokorrarekin bateragarriak direla bermatzea da.

Batzuetan, administrazioak berak interes orokorrak betetzeko jarduerak egiten ditu, baina, izatez, interes orokorrari eragiten dioten jarduerarik gehienak norbanakoek egiten dituzte. Zenbaitetan norbanakoen jarduerak zuzen abiatzen dira interes orokorren alde (adibidez, kultura-taldeek egiten dituzten jarduerak). Kasu horietan, administrazioak jarduera eta talde horiek sustatu baino ez du egiten. Baina gehienetan, administrazioak alde aurreko kautelak ezartzen ditu norbanakoen jarduerak interes orokorraren aurkakoak izan ez daitezen (adibidez, enpresa kutsagarrien kontrola, trafikoaren kontrola, eta abar). Hots, administrazioak interes orokorrarentzat kaltegarriak izan daitezkeen jarduera pribatuei mugak ezartzen dizkie. Administrazioak

jarduera pribatuak mugatu edo baldintzatzen dituen, ordenazio-jarduera egiten duela esaten da.

Norbanakoen eskubide edo askatasunak murrizten edo mugatzen dituzten jarduerak sartuko lirateke ordenazio-jardueraren barne. Jarduera mota horri *polizia-jarduera* deitu ohi zaio. Baina adiera-molde hori ez da erabat zuzena, ordena publikoari soilik egiten diolako erreferentzia. Eta ordena publikoak ez du hartzen administrazioaren ordenazio-jarduera osoa. Gaur egun, jarduera mota hori identifikatzeko *ordenazio-jarduera* edo *jarduera mugatzailea* erabiltzea hobesten da. Autore batzuek, ordea, jarduera mota horri *hertsatze- edo derrigortze-jarduera* deitzen diote.

Toki Erregimeneko Oinarriak arautzen dituen Legeak (TEOLek), 84. artikuluan, jarduera mota honen barruan sartzen diren esku-hartzeak zehaztu ditu:

- Ordenantza eta bandoak ematea.
- Aurretiatzeko kontrolen, lizentzien edo baimenen bitartez emanak.
- Zerbait eginarazteko edo galarazteko banakako aginduak.

Ez dago argi *zehatze-jarduera* jarduera mugatzailearen barruan sartu behar ote den. Esan ohi da zehatze-jarduerak, berez, ez duela norbanakoen eskubiderik mugatzen, zeren eta zehapena norbanakoaren legez kontrako egintza baten ondorioz ezartzen baita. Hori horrela, zehapenaren bitartez administrazioak berrezartzen du kaltetu den ordena juridikoa.

Ordenazio-jarduerak *bereizgarri* bat du: administrazioak administrazio-ahalmen batez baliatu behar du jarduera mugatzaileari ekiteko. Arauak onartzean, baimenak ematean, debekuak jartzean edo aginduak ematean administrazioa administrazio-ahalmen batez baliatzen da. Hots, administrazioari alde aurretik ahalmena eman behar zaio, gero eskubideak mugatu ditzan. Administrazioak erabil ditzakeen ordenazio-teknikek legeek aurreikusitako baldintzak barneratu beharko dituzte.

Legeak eskubide jakin bati lotutako ahalmenak zehazten dituen eskubidearen delimitazioaz hitz egiten da. Ahalmen horiek mugatuak badira ere, ez da mugatzeaz hitz egiten, legeak eskubidearen ezaugarri orokorrak ezartzen dituelako. Adibidez, Hauteskunde Legeak bozka-eskubidea 18 urtez goragokoei aitortu die. Baina horrek ez du esan nahi 18 urtez beheragokoei eskubidea mugatua dutenik; gauza da eskubiderik ez dutela. Hots, adingabeentzat ez da jarduera mugatzailea ezarri, bozkatzeko eskubidea delimitatua baitago.

## 2.2. POLIZIA BOTERETIK ORDENAZIO JARDUERARA

Zuzenbide publikoaren baitan “polizia” terminoak bilakaera historikoa izan du. “Polizia” terminoak grekoan du jatorria (*polis*), eta hastapeneko esanahia “gai publikoak zuzen bideratzea” zen. “Polizia” hitzarekin, beraz, estatus bati egiten zitzaion erreferentzia, gai publikoak zuzen bideratzearen ondorioz sortzen den gizarte-egoerari alegia; eta egoera egoki hori gauzatzeko beharrezkoak diren jarduera publikoak ere barne hartzen ditu.

“Polizia” terminoaren abiapuntua hori izanik, Estatuaren edo botere publikoaren esku-hartzeko titulu gisa identifikatu zen. Hots, “polizia-ahalmena” gai publikoak zuzen bideratu daitezkeen Estatuaren esku dagoen boteretzat edo esku-hartzeko titulutzat jo zen. Estatu monarkikoak esku-hartzeko titulu horren erabilera zabala egin zuen, eta bere jardueraren oinarri nagusia polizia-ahalmena bihurtu zen. Horren kariaz, garai horietan administrazioaren ohiko jarduera polizia-jarduera izan zen.

Estatu monarkikotik Estatu konstituzionalera bitarteko jauzian “polizia” kontzeptuari beste esanahi bat eman zitzaion. Lehen, esku-hartzeko titulutzat jotzen bazen ere, gero Estatu-botere bihurtu zen. Botere orokorra, ongi finkatu gabekoa eta zabalgarria. Polizia-boterea oinarritzat hartuz, ia edozer egin zezakeen Estatuak ordena publikoa bermatzearren.

Poliziarri lotutako ahalmen zehaztugabe hori Estatu konstituzionalaren oinarriekin erabat bateraezina da; izan ere, Erregimen konstituzionalean, hiritarren askatasunak mugatu daitezten lege-gaikuntza beharrezkoa baita. Edozelan ere, Estatu konstituzionalak leku egin zion “Polizia botere orokor”rari, eta, lege-gaikuntza zehatzaren betebeharra saihestu. XIX. mendeko Estatu konstituzionalean, polizia-botere orokorrari bide emateko bi oinarri hartu ziren aintzat:

- a) Administrazioarekiko lotura orokorra: hau da, norbanako guztiak administrazio-agintearen menpe daude, eta behartuta daude ordena publikoa zaintzera. Ordena publikoaren aurkako jarduerak Estatuaren polizia-boterea abian jartzeari bide ematen diote.
- b) Administrazioaren eginkizunen artean ordena publikoa zaintzea dago. Beraz, eginkizun hori gauzatzeko eskumena aitortzeaz gain, ahalmen zabalak ere aitortzen zaizkio.

Bi oinarri horiek tarteko, administrazioak polizia-boterea administrazioeko organo zehatzetan kokatzeari ekingo dio, “gobernu-agintaritzatza” izenekoetan: Barne-ministerioetan, eta ahalmen orokorreko organo periferikoetan (prefektutzetan, gobernu zibiletan, alkatetzetan...). Organo horiek polizia-botere orokor baten jabe izaten hasi ziren, eta, hori oinarritzat hartuz, norbanakoei mugak eta baldintzak ezarri ahal izan zizkieten, ordena publikoaren zaintza oinarri soila izanik.

Gaur egungo Estatu sozialean ikuspegi zaharkitu horrek ez luke tokirik izan behar. Administrazioaren esku-hartzea ezin oinarritu daiteke polizia-botere orokor batean. Legezketasun printzipioak hori ekiditen du. Administrazioa ezin da mugarik gabeko botere baten jabe izan. Administrazioa botere zabalaren jabe da, baina betiere legeak botere horiek zehatz aitortzen dizkion neurrian, eta ahalmen horiek baliatu ahal izango ditu soilik legeak aurreikusitako baldintzetan. Ahalmen eta baldintza horietan sakonduko dugu jarraian.

### 2.3. ORDENAZIO TEKNIKEN ERREGIMEN JURIDIKOAREN PRINTZIBIOAK

Ordenazio-teknikak bi motatako printzipioen menpe daude: formazko printzipioen (1§ eta 2§) eta edukizko printzipioen (3§ eta 4§) menpe. Azter ditzagun banan-banan.

#### 1. Lege-erreserba

Lege-erreserbaren printzipioa ordenazio-jarduera mugatzen duen printzipio formala da. Erregimen konstituzionalari lotutako printzipio horrek eskatzen du norbanakoen askatasunak mugatzen dituzten jarduerak publikoak lege-gaikuntza izatea. Ez bakarrik Konstituzioak aitortzen dituen eskubide eta askatasunak mugatzeko, edonolako askatasun edo eskubide mugatzeko ere, administrazioak legeak aurreikusitako ahalmenaren jabe izan behar du.

Horren kariaz, gaur egun ez da “polizia-erregelamendu” aserik onartzen. Baina horrek ez du esan nahi erregelamendugintza-ahalmenari ateak erabat ixten zaizkionik

arlo horretan. Eskubide eta askatasunak mugatzen dituzten “polizia-erregelamenduak” egon, badaude. Baina ezinbestean “erregelamendu exekutiboak” izango dira, hots, lege bati atxikitako erregelamenduak.

Horri dagokionez, azpimarratu behar da udal-ordenantzen bitartez zehapenak ezartzeari buruz eztabaida sakona gertatu dela. Konstituzioko 25. artikulua arabera, lege-urratzeen tipifikazioa legeetan ezarri behar da, eta ez da onartzen erregelamenduetan halakorik ezartzerik (legeak argi ezartzen ez baditu zuzenbidearen kontrako jardueraren oinarritzko elementuak). Hori hala izanik, toki-administrazioak arazo batekin aurkitu ziren, TEOLek zehatze-ahalmena aitortzen bazien ere, lege-urratzeak ez zituzten ordenantzetan tipifikatu, legeek aurreikusi gabekoetan behinik behin. Arazo horri irtenbidea bilatzeko, aurrena Auzitegi Konstituzionalak lege-erreserbaren hedapena malgutu zuen (*“también la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley .. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador”* (132/2001 KAE, ekainaren 8koa, 6 ZO; ikus, halaber, AGE, 2003ko irailaren 29koa). Gero, TEOLen 2003. urteko erreforman XI. titulua gehitu zitzaion Oinarrien Legeari, eta han ezarri ziren lege-urratzeen tipifikazio orokorra, zehapenen sailkapena eta zigorren hedapen orokorra (ikus TEOLeko 139.-141. art.).

Ikuspegi orokor batetik abiatuta, esan daiteke polizia-erregelamenduei lotzen zaizkien arazo juridikoak erregelamendu exekutiboari lotzen zaizkienak direla. Hots, legearekiko erabateko atxikitasuna izan behar dutela. Eskubideak mugatzen dituzten legeek erregelamenduari bide eman diezaiokete, bidalketa baten bitartez. Kasu horiei dagokienez, gogoratu behar da Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia, ez baita onargarria inolako mugarik gabeko bidalketarik. Legeari dagokio ordenazio-tekniken erregimen juridikoa ezartzea, eta ez erregelamenduari. Erregelamenduak ez du ordenazio-tekniken erregimen juridikoaren oinarritzko alderdiak arautzerik.

## 2. Zehaztasun printzipioa

Eskubide eta askatasunak mugatzen dituzten arauak zehatzak izan behar dute. Legeek zehatz ezarri behar dute zer kasutan eta zer baldintzatan den bidezkoa administrazioak norbanakoen eskubideak mugatzen dituzten jarduerak egitea. Hau da, ez litzateke onargarri esku hartzeko ahalmen orokorrerako baimena eman lezakeen gaikuntzarik. Adibidez, legeak ez du aski udalei “lizentziak” emateko edo ezeztatzeko ahalmena aitortzea. Zehatz agertu beharko du zer kasutan den bidezkoa administrazioak lizentzia-eskaerak ezeztatzea (hirigintza-antolamenduarekin bateragarriak ez badira, adibidez).

## 3. Heinekotasun printzipioa (proporcionalidad)

Administrazioari ordenazio-ahalmenak ematen zaizkionean, bermatu nahi diren interesen eta administrazioaren esku jartzen diren baliabideen artean heinekotasuna bermatu behar da. Administrazioaren esku jartzen diren ahalmen mugatzaileak administrazioak bermatu behar dituen interes zehatzen neurria ezarri behar dira.

## 4. “Pro libertate” printzipioa

Printzipio hori ordenazio-teknikek bermatu behar duten bigarren printzipio materiala da. Haren arabera, ordenazio-teknika bat baino gehiago onargarri denean,

administrazioak norbanakoaren askatasuna gutxien murrizten duena aukeratu beharko du (ikus 30/1992 Legeko 96.2 art.)

#### 2.4. ORDENAZIO TEKNIKEN SAILKAPENA: NORBANAKOEN ESKUBIDEAK MUGATZEAN DAUDEN MAILAK

Jarduera mugatzailearen barne, azpisailkapen bat egin daiteke administrazioaren esku-hartzearen intentsitatea kontuan hartuz.

##### 1. *Administrazioari zerbait jakinarazteko beharra eta administrazioaren ikuskapenak onartzeko beharra.*

Multzo horren barne adibide ugari daude. Hona hemen horietatik batzuk:

- Pertsona fisiko eta juridikoen datuak administrazioari jakinarazteko beharra (Errolda Zibila, NAN, udal-errolda, NFA-NIF, Gizarte Segurantzaren afiliatzeko beharra). Pertsona juridikoei, aldiz, errolda jakin batzuetan inskribatzeko beharra ezarri zaie (Merkataritza Errolda, Fundazioen Errolda, Elkartearen Errolda, Alderdi Politikoen Errolda...)
- Dokumentuak eta liburuak osatzeko beharra (adibidez, kontabilitate liburuak,...)
- Beste batzuk: aduanetako sarbide/irteeretan ikuskapenak onartzeko beharra; tabernetan osasun-ikuskapenak onartzeko beharra; bestelako egiaztapenak (adibidez, Abokatuen Elkargoan afiliatzeko lizentziatura-titulua egiaztatu behar da).

##### 2. *Baimenak eskatzeko beharra:*

Norbanakoa zerbait egiteko eskubidearen jabe izanik, administrazioari baimena eskatu behar dio horrek egiazta dezan eskubideaz baliatzeko arauak zehaztu dituzten baldintzak betetzen ote dituen. Baimenaren kasuaz aurrerago hitz egingo bada ere, aurreratu dezagun administrazioak kasu horretan ez duela eskubiderik aitortzen, eskubideaz baliatzeko ahalmenak zabaldu baino ez du egiten egiaztatzeko eginkizuna burutu ondoren. Eskatzailearen baimen-eskabidea arauak agertzen dituzten baldintzen arabera ote den aztertu baino ez du egiten baimen-prozedurak. Adibidez, obra-baimenak, gida baimena...

Baimen tipologia orokorraren barne jarduera komunikatuak deritzenak egongo lirateke.

##### 3. *Debeku formala edo zerbait egitera behartzea:*

Lehenbizikoaren adibideak: taberna ixtera behartzea, nahitaezko txertaketak, kale batzuetatik pasatzea debekatzea. Bigarrenaren adibideak: labore jakin batzuk ereitera behartzea, prestazio pertsonalak...

##### 4. *Eskubideak kentzea desjabetzeen bitartez:*

Desjabetzeak agertzen dituen ezaugarri nagusiak interes publikoa eta kalte-ordaina dira.

#### 2.5. ARAUTZEA

Arauak onartzea da norbanakoei eskubide eta askatasunak mugatzeko erabiltzen den teknika bat. Konstituzioko 53. artikulua araberak:



“Legez soilik arautu daiteke, betiere funtsezko edukia errespetatuz, eskubide eta askatasun horiek nola erabili”.

Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioetan, norbanakoen eskubide eta askatasunak mugatzen dituzten erregelamenduek *erregelamendu exekutiboak* izan beharko dute, beraz. Toki-administrazioek ere, ordenantzen bitartez eragina izan dezakete norbanakoen eskubide eta askatasunetan. Eskubideak mugatzen dituzten administrazio-jarduerek (erregelamendu bidezkoak ere bai) legearekiko lotura positiboa izan beharko dute. Hots, Legeak bide eman behar dio administrazioari. Administrazioak ez du legez kontrakoa dena egiterik; legeak bide emandakoa soilik egin dezake.

Erregelamenduen bidezko jarduera mugatzaileak hainbat agerpen izan ditzake.

- Erregelamenduak zuzenean eginbeharrak ezarri ahal dizkie norbanakoei. Kasu horietan, betebeharra bete ez denerako zehapenak aurreikusi ohi dira.
- Erregelamenduak norbanakoak jarduera nola egin behar duen zehaztu dezake. Bidenabar, erregelamenduak modu orokor batean aurreikus dezake eskubideez baliatzeko zer baldintza den ezinbesteko edo beharrezko.
- Erregelamenduaren bitartez eskubideen eduki arrunta delimitatu ahal izango da. Adibidez, lur-jabeak duen eraikitze eskubidea administrazioaren hirigintza-plangintzaren bidez delimitatuko da, baldintzak ezarri eta abar. Kontuan izan delimitazioa denez kalte-ordainik ez dela izango. Hirigintza-plangintzek, adibidez, jabetzaren eduki arrunta definitzen dute.

## 2.6. BAIMENA (*autorización*)

### 1. Kontzeptua

Baimenak eskubide bat gauzatzea ahalbidetzen du. Baimenak norbanakoen eskubideen exekuzioari eragiten dio. Ez, beraz, eskubideari berari. Hiritarra, zerbait egiteko eskubidearen jabe izanik, eskubideaz balia dadin, administrazioaren baimena beharko du. Baimena lortzea baldintza bat baino ez da eskubideaz baliatzeko.

Baimenaren kontzeptua eta haren izaera azaltzeko bi ikuspegi kontrajarri erabili dira.

Bat. Norbanakoak eskubideen jabe dira, baina eskubide horietaz baliatzeko ahalmena baldintzatua dago administrazioak onartu behar duen erabaki baten bitartez. Administrazioaren erabaki horrek norbanakoak baliatu nahi duen eskubidea baldintzatzen du, eta egiaztatzen du eskubidearen erabilera interes publikoarekin bateragarria ote den. Bi hitzetan esanda, norbanakoak eskubidea lehendik du, eta baimena lortuz gero eskubide hori gauzatu ahal izango du. Baimenak ez du eskubiderik aitortzen, eskubidea adierazi baino ez du egiten. Interpretazio horren arabera, baimenak aurretiazko eskubideari ezarritako muga bat kenduko luke. Baimenak, beraz, ez du eskubidea mugatzen, kontrakoa baizik; izan ere, baimenaren bitartez norbanakoari bere eskubide batez baliatzeko aukerak zabalduko litzaizkioke (O. RANELLETTI, 1893). Ikuspegi horren giltzarria aurretik existitzen den eskubidea da (*aurretiazko eskubidea: derecho preexistente*).

Bi. Kontrako norabidetik abiatzen da O. MAYER-ek proposatutako interpretazioa. Hark adierazten duena zera da: interes orokorarentzat

kaltegarriak izan daitezkeen norbanakoen jarduerak berez debekaturik daudela ulertu behar da. Baina administrazioak debeku orokor hori salbuets dezake, egiaztatu ondoren norbanakoak gauzatu nahi duen jarduera interes orokorrari kalterik ez dakarkiola. Bi hitzetan esanda, baimenaren bitartez administrazioak kendu egiten du jardueraren gaineko debeku orokorra. Ikuspegi horretan gakoa baimen-ahalmena da. Administrazioak, baimen-ahalmena erabiliz, eskubideak gauzatzeko debeku orokorra kentzen du.

Baimen-teknikak duen oinarria zera da: arauak interes orokorrari kalte egiteko gaitasuna duten jarduerak identifikatzen ditu (adibidez, kaleetatik ibilgailuz zirkulatzea, eraikitzea, enpresa kutsagarriak ezartzea, substantzia arriskutsuak garraiatzea...). Jarduera horiek interes orokorrari kalte egiteko gaitasuna dutenez, administrazio baimen baten menpe jartzen dira. Administrazioak kasuan kasu egin nahi den jardueraren ezaugarriak aztertu ondoren, erabaki bat onartu behar du horiei bide emateko, eta aztertu interes publikoekin bateragarriak diren edo ez (edota zer baldintza bete behar dituzten interes publikoarekin bateragarri izateko).

Zenbaitetan baimena ematen da Zuzenbideak aitortzen dituen eskubide subjektiboak baliatzeko (adibidez, jabetza higiezinaren eskubideari lotzen zaion eraikitze eskubidea), baina ez beti. Kasu askotan norbanakoak egin nahi duen jarduera ez da eskubide subjektibo batean oinarritzen, baizik eta legearekiko lotura negatiboa dakarren askatasun orokorrean. Legeak norbanakoari debekatzen ez dizkion jarduerak bidezko jarduerak direla ulertzen da. Adibidez, produktuak inportatzea edo esportatzea. Jarduera horiek eskubide subjektibo batean oinarritzen ez badira ere, zenbait baldintza betez gero baimenaren menpe daude. Askatasun orokor hori balia daiteke, betiere interes publikoarekin bateragarri bada.

Baimenak izaera *adierazpenezkoa* dauka, aitortzen baitu norbanakoaren jarduera interes publikoarekin bateragarria dela; edo zer baldintzaren menpe egin behar den, jarduera interes orokorrarekin bateragarria izan dadin.

## 2. Emakidak eta baimenak: desberdintasunak

Baimenaren izaera azaltzeko erabili ohi diren bi teoriei lotuta dago emakidaren eta baimenaren arteko desberdintasuna. Emakidaren eta baimenaren artean bi desberdintasun daude: oinarria eta izaera.

- *Baimena* aurretiazko eskubide batean oinarritzen da, eta izaera adierazpenezkoa du. Baimenaren kasuan, norbanakoa berea den eskubide batez edo aurretiazko eskubide batez baliatzen da. Baimenaren bidez administrazioak ez ditu eskubideak aitortzen, norbanakoa baita eskubide horien jabe. Baimenak mugak alboratzen ditu jarduerari ekin dakien. Beraz, izaera adierazpenezko hutsa duela ulertzen da. Baimena ematean, administrazioak adierazten du eskubidea existitzen dela eta eskubide horretaz baliatzea interes orokorrarekin bateragarria dela. Administrazioaren esku-hartzea mugatua da, norbanakoaren eskubidea balia daitekeela adierazi baino ez du egiten eta.

Baimena eman ondoren, administrazioaren esku-hartzea amaitzen da. Izatez, baimenaren eragina mugatua da: eskubide batez "baliatzeko ahalmena" eskaini baino ez du egiten. Baimenak, berez, ez dio administrazioari biderik ematen baimena jasotako eskubidearen gaineko esku-hartzerik gauzatzeko. Kasu batzuetan, obra-baimenen kasuan adibidez, baimena eman ondoren administrazioak ikuskatze-jarduerak egingo ditu, eraikitakoaren eta baimendutakoaren arteko bateragarritasuna aztertzeko. Ikuskatze-jarduera horiek baimena zuzen bete ote den aztertzea dute helburu.

Baimen “operatibo”en kasua salbuespena da. Baimen operatiboen helburua da (geroago azalduko dugun moduan) jarraitutasuna duten jarduera pribatuetarako baimena ematea. Baimena eman ondoren, jarduera iraunkor bati ekiten zaio (telefonía mugikorrek antena bat instalatzeko baimena, adibidez). Baimendun jarduera iraunkor hori baimenak agertzen dituen baldintzen menpe jartzen da. Kasu horietan administrazioak kontrol eta ikuskatzeak egin ahal izango ditu. Horren adibideak dira Ertzaintzak edo udaltzainek errepideetan jartzen dituzten ikuskatze-kontrolak (alkoholemia dela, IAT, aseguru edo zirkulatzeko baimena kontrolatzea dela). Esku-hartze horiek gertatzen dira, administrazioak baduelako aztertzerik norbanakoak gidatzeko baimenari lotzen zaizkion baldintzen arabera jarduten duen edo ez.

- *Emakida*, aldiz, ez da aurretiazko eskubide batean oinarritzen, eta haren izaera ez da adierazpenezkoa, eraketazkoa (*constitutiva*) baizik. Emakidaren kasuan, norbanakoak ez du baliatzen lehendik aitortua zuen eskubiderik. Berez, emakidaren bidez egiten diren jarduerak administrazioari egitea dagokio, eta ez norbanakoei. Emakidaren objektua izan daiteke zerbitzu publiko bat eskaintzea edo jabari publikoa erabiltzea. Norbanakoak ez du jarduera horiek bideratzeko aurretiazko eskubiderik. Administrazioak norbanakoari emakida ematen dionean, eskubidea sortuko da. Horregatik, esaten da emakidak egoera juridiko berria sortzen duela edo, nahi bada, emakida bera eskubideen iturria dela (izaera eraketazkoa du). Emakida lortu ondoren, emakidadunak eskubide bat integratuko du bere jabegoan, aurrez ez zuen eskubidea, alegia.

Emakidaren oinarria administrazioari berez dagokion eskubide edo jarduera bat izanik, ulertu ohi da administrazioak gorde egiten dituela ikuskaritza- eta zuzendaritza-ahalmenak, eta emakidadunari ezarri ahal dizkiola emakidak irauten duen bitartean. Hots, emakida bat ematen denean, administrazioak emakida-hartzailearen jarduera ikuskatu eta zuzendu ahal izango du, baita Kontratuen Legeak administrazioari eskaintzen dizkion gainerako ahalmenak baliatu ere. Administrazioaren esku-hartze horiek emakidaren kategoria juridikoari loturik daude.

Baimenaren eta emakidaren arteko desberdintasunek argiak badirudite ere, zenbait kasutan bien arteko desberdintasuna zalantzarria gerta daiteke. Arazoak sortzen dira, batez ere, baimen kopuru mugatua dagoenean. Adibidez, farmaziak zabaltzeko baimenak edo taxi-garraiorako lizentziak ematean, administrazioak jarduera-eskubideak mugatzen ditu, baimenen kopurua txikia delako. Baimen kopurua mugatua izanik, administrazioak baimen gutxi horiek eskatzaileen artean banatuko ditu. Kasu horietan norbanako guztiek ez dituzte aukera berdinak izango (ezta eskubide berdinak ere), administrazioak batzuei bakarrik ematen dizkielako lizentziak. Kasu horiei begira “berdintasun printzipioak” eskatzaile guztiei aukera berdinak eskaintzea galdatzen du (Toki Erakundeen Ondasunak arautzen dituen Erregelamenduak zera dio 77.2 artikuluan: “*las licencias se otorgarán directamente, salvo si por cualquier circunstancia se limitare el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación y, si no fuere posible, porque todos los autorizados hubieren de reunir las mismas condiciones, mediante sorteo*”).

Ulertu ohi da administrazioak norbanako batzuei bakarrik pribilegioak ematen dizkienean (egoera pribilegiatua sortzen duenean), emakidaz baliatu behar dela eta ez baimenez. Ikuspegi hori ardatz hartuz, baimenaren kontzeptua bi kasutara mugatzea hobesten da:

- Kopuru mugaturik gabeko eskubideez baliatzeko kasuetan.
- Zuhurtzia-ahalmena erabili gabe jardueretarako baimena eman behar duenean.

Emakidaren kontzeptua gainerako kasuetarako erabiliko litzateke. Hots,

- Jarduerak ahalbidetzerakoan zuhurtzia erabil daitezkeenean (legeak horri bide ematen dionean, noski).
- Onuradunen kopurua mugatua denean.

### 3. *Baimen motak*

Baimenak sailkatzeko zenbait irizpide erabil daitezke. Bi baino ez ditugu aipatuko: baimen arautuak eta zuhurtziarakoak desberdintzen dituen, eta baimen sinpleak eta operatiboak desberdintzen dituen.

#### a) Baimen arautuak eta zuhurtziarako baimenak

Doktrinaren baitan erabateko adostasuna ez badago ere, nagusiki ulertzen da baimena ematea *egintza arautua (reglada)* dela. Hala da administrazioak ez duelako askatasunik kasu batzuetan baimena ematea eta beste kasuetan ez ematea erabakitzeke.

Interesdunak baimen-eskabidea aurkezten duenean, administrazioak eskabidearen baldintzak aztertu baino ez du egin behar. Administrazioaren egitekoa da, soilik, baimena jaso nahi duen jarduerak legeak ezarritako baldintzak betetzen ote dituen aztertzea. Administrazioak egiaztatu egiten du. Adibidez, eraikitzeke baimen-eskaera jasotzean, administrazioa baimena ematera behartua izango da, proiektuak legeak eta erregelamenduek (hirigintza-plangintzak) ezartzen dituzten baldintzak betetzen baditu.

Ikuspegi orokor batetik abiatuta, hala bada ere, arazoak sortzen dira legeak zehaztasun askorik gabe ezartzen dituen baimena emateko baldintzak. Zenbait kasutan legeak ez ditu argi definitzen jarduerari ekiteko zer baldintza bete behar diren, edo administrazioaren esku uzten du baldintzen balioespena. Adibidez, manifestazioetarako baimenak emateko, legeak nahiko tarte zabala uzten dio administrazioari, gerta daitezkeen inguruabarrak balioesteko eta horren arabera manifestazioetarako baimena emateko edo hura debekatzeko. Legeak dio manifestazioetarako baimena emango dela "ordena publikoari kalte egiteko arriskurik" ez badago. Noski, arrisku hori ote dagoen edo ez balioestea administrazioaren esku uzten da. Gauza bera gerta daitezke baimena ematea ala ez balioespen teknikoaren menpe jartzen denean (hainbat irizpide tekniko erabil daitezkeenean). Bestalde, zenbait kasutan administrazioak baimenaren edukia konfiguratzeko tarte izan ohi du (baldintza gehigarriak ezarri, baimena epe bati lotu, eta abar). Kasuistika hori oinarri hartuz, doktrinaren zati batek "zuhurtziazko baimenak" onartzen ditu (SANTAMARIA). Edozelan ere, argi gera dadila halako kasuak arauen ondorioz gerta daitezkeela soilik. Arauari dagokio baimenaren baldintzak zein diren identifikatzea (oso zehatz edo ez hain zehatz). Beraz, edozein kasutan legeak administrazioaren erabakia aurrekonfiguratu du.

#### b) Baimen sinpleak eta baimen operatiboak

Baimen sinpleek jarduera solteetarako bide ematen dute, adibidez herriko plazan kontzertu baterako edo egun bateko azoka baterako. Baimen sinpleen kasuan, administrazioaren esku-hartzea mugatua da: proiektuak agertzen dituen baldintzak eta lege-baldintzak alderatu baino ez du egiten. Baimen horiek berehala hutsaltzen dira, jarduera burutu bezain laster.

Baimen operatiboek jarraitutasuna duten jardueretarako baimena ematen dute. Adibidez, enpresa kutsagarri bat ezartzeko baimena edo gidatzeko baimena. Jarduera iraunkorra denez, ulertu ohi da baimenak jardueraren erregimen juridikoa osatzen duela. Hau da, jarduerak irauten duen bitartean baimenaren menpe egon behar du. Eta horren kariaz, administrazioak ikuskatze-eginkizunak bete ahal izango ditu.

#### c) Baimenak eta aldez aurreko komunikazio erregimena

Aldez aurreko komunikazio erregimena ez da isiltasun administratiboarekin nahastu behar. Aldez aurreko komunikazioaren menpe dauden jarduerari ekin dakien, interesdunak bere intentziona agertu beharko dio Administrazioari. Denbora jakin batean Administrazioak erreparorik agertzen ez badio, interesdunak ekin ahal izango dio jarduerari. Baimenen kasuan titulu habilitatzailea eskuratu behar da jarduerari ekin dakion (esanbidez zein isiltasunez lor daitekeena), aldiz, jarduera komunikatuetan ez da titulu habilitatzaile behar.

#### 4. Baimenak emateko prozedura: baimenak ematea, baldintzatzea, eskualdatzea eta azkentzea (extinción).

##### a) Prozedura-araubidea

Baimen tipologia zabala izanik, bakoitzaren erregimen juridikoa sektorekako arauetan aurkitzen da. Gidatzeko baimena emateko prozedura, manifestazio-baimenak lortzeko prozedura, hirigintza-baimenei lotutakoa... desberdinak dira eta ezaugarri bereziak dituzte.

Estatuko administrazioari dagokionez, 1178/1994 Errege Dekretua, abuztuaren 5ekoa, indarrean dago. Han Estatuko administrazioak baimenak emateko jarraitu behar duen prozedura orokorra ezarri da. Araututako prozeduraren egitura benetan arina da: (1) eskabidearen aurkezpena, (2) beharrezkoak diren agiriak aurkezteko fasea, (3) azkenik erabakia.

Errege-dekretuak baimenak emateko prozeduran *isiltasunaren eraginak* arautu ditu. Prozeduraren iraupena hiru hilabetekoa izanik, epe hori agortu aurretik administrazioaren ebazpena jakinarazi ezean, isiltasunaren eraginak abian jarriko dira. Isiltasunaren zentzuari dagokionez, arau nagusia isiltasun positiboa (baieztatzailea) da. Edozelan ere, errege-dekretuko eranskinean aipatzen diren sektoreetan isiltasun kontrako ondorioak dakartza; negatiboa da, alegia. Hona hemen eranskinak aipatzen dituen sektore horietatik batzuk: hiritarren segurtasuna, atzerriartasuna, osasun-arloa, ekonomia-antolakuntza, garraioa, lan-harremanak, gizarte-segurantzak, titulu akademikoak, eta abar. Isiltasun positiboak formalki arau nagusia izan behar badu ere, salbuespen bihurtu da aipatutako eranskinaren hedapen zabala dela eta.

##### b) Printzipio nagusiak

Esan bezala, sektoreetako araubideetara jo behar da, kasuan kasuko baimen-erregimenaren ezaugarriez jabetzeko. Edozelan ere, badira aplikazio orokorreko zenbait printzipio nagusi, eta horiek aipatuko ditugu jarraian.

Baimenaren objektua norbanakoari dagokion eskubide batez baliatzeko ahalmena eskaintzea izanik, baimen-prozedurak *norbanakoen eskariz* zabalduko dira.

Baimenak administrazio-egintza araututzat jotzen baditugu, *baldintzak* sartzekotan (epemugak, jardute-baldintzak, moduak... ezarri), araubideak

aurreikusitako baldintzak izan beharko dute, eta ez administrazioak erabateko zuhurtziaz asmatuikoak.

Baimenetan eskuarki agertzen da “*hirugarrengoen eskubideei kalterik egin gabe*” klausula. Klausula horrek adierazten duena zera da: baimenaren hedapena administrazioaren eta baimen-eskatzailearen arteko harremanetara mugatzen dela. Hau da, baimenak ez dituela aldatzen eskatzailearen eta beste norbanako pribatuen arteko harreman juridikoak. Adibidez, administrazioak aintzat hartzen badu maizterrak aurkeztu duen obra-baimenerako eskabidea, baimena lortzeak ez dio etxe-jabearen aurrean eskubide berririk ekarriko. Bien arteko harreman pribatuan ez da aldaketarik izango baimena lortzeagatik.

#### c) Eskualdagarritasuna

Baimenen eskualdagarritasunari dagokionez, bi baimen mota desberdinu behar ditugu, erregimen juridiko desberdina baitute aplikagarri:

- *Baimen pertsonalak*. Baimenak pertsona batek agertzen dituen ezaugarriak loturik ematen direnean (gidatzeko baimena, kasu), horiek ez dira eskualdagarriak izango. Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamenduak, 13.2 eta 14.1 artikuluetan, zera dio: “*las licencias concernientes a las cualidades de un sujeto habrán de ser desarrolladas personalmente por los titulares de aquellas y no mediante representación por un tercero*”.

- *Baimen errealak*. Baimenak objektu bati loturik ematen direnean edo ondasun baten ezaugarriak loturik (eraikitze baimena), horiek eskualdagarriak dira, objektua eskualdatzen denean. Lur jakin batean eraikitze baimena lortuz gero, lurra eskualdatzean eraikitze baimena ere eskualdatuko da. Ikus Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamenduko 13. art.: “*las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación*”.

#### d) Azkentzea

Hona hemen, zerrenda modura, baimenak azkentzeari bide ematen dioten zazpi hipotesiak:

- Baimendun jarduera gauzatzen denean.
- Epe bati loturik eman badira, epea igarotzean.
- Baldintzaturik eman badira, baldintzak betetzean.
- Baimenak emateko egondako arrazoiak gerora desagertzen badira, baimenak ezeztatuak izan daitezke.
- Baimena eman ondoren inguruabar bereziak gertatzen badira, eta horiek baimen-eskaera ezeztatzea balekarkete.
- Okerren baten ondorioz gertatu badira.
- Irizpide berriak hartzen badira. Administrazioak baimenak emateko irizpide berriak hartzen baditu, edo, okerren baten ondorioz eman badira, Administrazioak kalte-ordainak eman beharko ditu (ikus Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamenduko 16. art.).

## 2.7. ESKUBIDEAK MUGATZEA: AGINDUAK, MANAMENDUAK ETA DEBEKUAK

Eskubideak mugatzeko dauden mailen artean, gogorrenak dira norbanakoen eskubideen edukia gutxitzen edo erabat hutsaltzen duten administrazioaren esku-hartzeak. Kasu horietan, eskubideen mugatzeaz edo “*ablazioa*”z hitz egiten da.

Eskubideen “mugatzea” eta eskubideen “delimitatzea” ez dira nahasi behar. Eskubidearen mugatzeaz hitz egiten da eskubidearen berezko edukia mugatzen denean. Eskubidea mugatzen hasten da, beraz, eskubidearen delimitazioaren gaineko eraginak gertatzen direnean. Ezaguna denez, eskubideak ez ohi dira absolutuak izan, eta haien edukia edo hedapena araubideak ezartzen ditu. Legeek eskubideei lotutako ahalmenak agertzen dituzte, eskubidearen berezko edukia ezarri, edo, nahi bada, eskubidea delimitatu. Arestian aipatutako adibideari helduz, adingabeek ez dute hauta-eskubidea mugaturik, kasu horretan gertatzen dena zera da: hauta-eskubidea delimitaturik dagoela 18 urtez goragokoentzat. Gauza bera esan daiteke jabetza-eskubideari buruz. Lurzoruaren Legeko 2.1 artikuluari jarraituz “*las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios*”. Laburbilduz: delimitazioa eskubideari lotzen zaizkion ahalmenen bitartez osatzen da. Mugaketa, aldiz, eskubideari lotzen zaizkion ahalmenak negatiboki eragitea litzateke.

Eskubideen mugatzearen erregimenak dituen bi ezaugarri nagusiak dira legezketasun printzipioaren menpe izatea eta kalte-ordaina ekartzea. Azken horri dagokionez, kontuan izan behar da eskubideen mugatze guztiek ez dakartela kalte-ordainik. Mugatze orokorrak direnean, edo mugatzeak dakartzan kalteak gizarte-bizitza arruntean jasangarritzat jotzen direnean (adibidez, udaltzainak saihesbide bat hartzeko agintzen digunean), ez dute kalte-ordainik ekarriko. Aldiz, mugatzeak norbanako jakin eta zehatz batzuei baino ez zaizkienean ezartzen, eta jasangarriak izan litezkeen kalteak gainditurik berdintasun printzipioa hausten dutenean, kalte-ordaina ekarriko dute. Azken horren adibiderik garbiena “desjabetzea” litzateke.

Jarduera mugatzailearen beste bitarteko bat aginduak ematea da. Administrazioaren aginduak bi motatakoak izan daitezke:

- Positiboak. Zerbait egitera behartzen dutenak. Horiei *manamenduak* deritze. Manamenduei dagokienez, gogoratu behar da Konstituzioko 31.3 artikulua (“*sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley*”). Legeari dagokio betebeharra aurreikustea eta haren oinarritzko elementuak definitzea. Legeak betebeharra aurreikusi ondoren, Administrazioak bidezko izango du prestazio horiek norbanakoei ezartzea. Prestazio pertsonalen adibideak ziren nahitaezko soldadutza eta baso-suteak itzaltzeari lotutako aginduak; aldiz, tributu-betebeharrak prestazio errealen adibideak dira.

- Negatiboak. Zerbait egitea galarazten dutenak. Horiek *debekuak* dira. Nahitaezko prestazioak (manamenduak) legeetan aurreikusi behar badira ere, debekuen kasuan legearen ezinbestekotasuna ez da horren zurruna. Kasu askotan debekuak arau batean izango du oinarria. Hala bada, debeku orokorra izango da; arauak aurreikusten duen egoeran dauden guztiei ezarriko zaie. Baina beste kasu askotan, debekuaren jatorria administrazio-egintza bat izango da. Horiek agindu bereziak dira, eta egoera berezietan ematen dira. Adibidez, istripu bat gertatu ondoren, udaltzainak ibilgailuen ohiko norabidea aldatu ahal

izango du. Kasu horretan, udaltzainak agindua (edo debekua) zuzenean emango du, trafikoa ordenatzeko ahalmen orokorra oinarri hartuz.

Bestalde, aginduaren hartzaileak administrazioarekin duen loturak edo harremanak eragina izan dezake legezketasun printzipioaren zurruntasuna malgutzeko. Horrela,

- *Nagusitasun orokorreko harremanetan*, administrazioaren aginduak legeetan agertu behar du. Adibidez, nahitaezko txertaketak Osasunari buruzko Lege Organikoan aurreikusi dira, eta, beraz, derrigorrezko txertaketak agindu ahal izango dira. Agindu horiek legean jaso behar dira zehatz.

- *Nagusitasun bereziko harremanetan*, norbanakoaren eta administrazioaren artean lotura estua dagoenean, administrazioak modu malguagoan jardun dezake aginduak eta debekuak ezartzean. Adibidez, funtzionarioek lotura berezia dute administrazioarekin, beraren antolakuntzan integratzen baitira. Hori nagusitasun bereziko harremanaren adibidea da. Kasu horretan, administrazioak aginduak eman ahal izango ditu hierarkia printzipioan oinarrituta, goragokoek beheagokoei jarduteko irizpideak inposatzeko ahalmena baitute. Agindu horiek ez dute agerpen zehatzik legeetan, baina harreman berezi horretan oinarrituz eman daitezke. Kasu horretan, legearen eta aginduaren arteko harremana ez da zurruna izango, malgua baizik.

Aginduak ematen direnean, Prozedura Legeak (30/1992 Legeak) jakinarazpenetarako ezarri dituen berme guztiak ez dira bete behar (idatziz, errekurso-bideak agertu,...). Agindua norbanakoari ezartzen zaionean (adibidez udaltzainak auto-gidariari bet-betan ezartzen dion agindua), hark agindua bete beharko du, obeditzeko beharra baitakar. Hori aginduaren izaeratik ondorioztatzen da. Agindua obeditu ezean, administrazio-zehapenak ezarri ahal izango dira, eta muturreko kasuetan baita penalak ere (desobedientziatzat, erresistentziatzat... jotzerik badago).

## 2.8. JABETZA ESKUBIDEA ZEDARRITZEA, MUGATZEA ETA DESJABETZEA

Administrazioak ondasunak eskuratu behar dituenean ondareari buruzko legedia zein kontratazio legedia baliatuko ditu. Horiek ondasun zein eskubideak bereganatzeko ohiko bideak dira. Ohiko bideez gain Administrazio Zuzenbideak baliabide bereziak eskaintzen dizkio Administrazioari ondasunak eskuratzeko, horien artean desjabetze ahalmena dago.

Desjabetze ahalmenak titulartasun pribatuko ondasun eta eskubideak gabetze edo kentzeari bide ematen dio, onura publikoko edo gizarte intereseko arrazoietan oinarrituz. Desjabetzea, bi hitzetan, jabetza pribatuaren koakziozko eskualdaketa dakar, mudu singularrean gauzatzen den eskualdaketa, alegia.

Nahitaezko desjabetzea administrazio ahalmena da baina neurri berean administratuentzako bermea ere bada, legez ezarritako prozedura jarraitu behar baitu Administrazioak ondasunak eskuratzeko. Hori da hain zuzen ere desjabetzea eta konfiskatze hutsaren arteko desberdintasunik nagusia. Konstituzio Auzitegiak bi perspektiba horiek haintzat hartu ditu, honakoa adieraziz: *“además de ser un «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social» (Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 13), constituye al tiempo*



*una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 de la Constitución)” (KAE 37/1987, 6 ZO).*

Nahitaezko desjabetzearen ahalmenari Konstituzioko 33.3 artikulua mugak ezarri dizkio, honakoa azalduz:

“Inori ezin kenduko zaizkio bere ondasun eta eskubideak, salbu onura publikoak edo gizartearen interesak justifikaturiko arrazoi batengatik, betiere dagokion kalte-ordaina emanik eta legeek xedatutakoarekin bat etorritz”

Nahitaezko desjabetzearen hedapenaz jabetzeko kontutan izan behar da ondare eskubide zein interesak ezin daitezkeela beste barik kendu, nahiz eta tartean interes publikorik egon. Horiek babestuta daude, administratuaren ondare bermeaz babestuta hain zuzen ere. Konstituzioaren 33.3 artikulua hedapenaz jabetzeko interesgarria da Konstituzio Auzitegiak 166/1986, abenduaren 19ko Epaian adierazitakoa hona ekartzea:

Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o causa expropiandi; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

A) La causa expropiandi es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo cómo se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa...

B) La segunda garantía que establece el art. 33.3 de la Constitución es la mediación de la «correspondiente indemnización». Esta garantía plantea esenciales problemas. respectivamente, referidos a su naturaleza dentro del complejo expropiatorio y su contenido.

En cuanto a su naturaleza, la indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado.

El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice «de conformidad con lo dispuesto por las Leyes», hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las cuales son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produzca el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados no depende del previo pago de la indemnización, careciendo, por tanto, de relevancia constitucional el momento en que se opere dicha transmisión de propiedad y, en su consecuencia, que ésta se produzca de manera inmediata en el mismo momento en que se acuerda la expropiación.

En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la

naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la «correspondiente indemnización» concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

C) La tercera garantía del art. 33.3 de la Constitución es la consistente en que la expropiación se «realice de conformidad con lo dispuesto por las Leyes», es decir, la llamada garantía del procedimiento expropiatorio. Esta garantía se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias.

Jabetza pribatua ez da soilik zuzenbide pribatuaren objektu, administrazio zuzenbidearen objektua ere bada. Izatez, sistema ekonomiko eta gizarte sistemaren oinarrietatik esanguratsuen jabetza dela esan daiteke. Jabetza eskubidea ez da izaera pribatuko eskubide subjektibo hutsa, jabetzak dimentsio instituzionala edo publikoa era badu, araubideak bereganatu duena. Konstituzioak, berak, jabetza eskubidearen dimentsio publiko horretaz arduratu da hainbat artikulutan, baina bereziki 33, 128 eta 132 artikuluetan.

KE 33 artikulua jabetza pribatua eta jarauspenerako eskubideak aitortzen ditu. Bi horiek Konstituzio-eskubideak izanik, eskubide eta askatasun konstituzionalei aitortu zaizkien bermeak aplikagarri izango dituzte. Hortaz, 53.1 artikulua araberak, eskubide horiek botere publiko guztiak lotzen dituzte. Halaber eskubide horien baliatzea *legez soilik* arau daiteke, betiere eskubideen “funtsezko edukia” errespetatuta.

Jabetza pribatuko eskubidearen funtsezko edukiaren barne honako hau sartu beharko litzateke: ondasunaz goxatzea eta xedapen ahalmenak gauzatzea, gizartearen kontzientziak eskubideaz duen agerpenarekin bat gauzatu behar direnak.

Funtsezko eduki hori errespetatuta, *legegileari dagokio jabetza eskubidea zedarritzea edo konfiguratzea*. Hori horrela izanik, ez dago esaterik eskubide absolutua denik, bere edukia lege bidez delimitatu baitaiteke. Jabetza eskubidea delimitzean legegileak Konstituzioak agertzen dituen zenbait *irizpide* izan behar ditu kontutan.

Lehen irizpidea Konstituzio 33.2 artikuluan agertzen zaigu. Artikulu horren arabera, jabetza pribaturako eta jarauspenerako “eskubideon funtzio sozialak zedarrituko du haien edukia”. Artikuluak jabetza pribatuaren *funtzio soziala* aipatzen du, irizpide horrek eskubidearen edukia, bera, delimitatu behar duela zehaztuz.

Jabetzaren funtzio soziala zertan datzan argitzera dator KEko 128.1 artikulua. Artikulu horren arabera “herrialdearen aberastasun guztia, edozein dela ere haren forma eta titulartasuna, interes orokorraren mendeko da”. Agindu horren

hedapena argitzeko “Gizarte eta ekonomia politikaren printzipio gidatzaileetara” (I Tit. II Kap) jo behar dugu, eta horien artean honakoak azpimarra genitzake:

- “Botere publikoek baliabide natural guztiak modu arrazoizkoan erabiliko direla begiratuko dute, hala bizi-kalitatea babestu eta hobetu dadin, eta ingurumena zaindu eta zaharberritu, guztien arteko elkartasuna ezinbestekoa dutelarik hartarako oinarri” (45.2 art).

- “Botere publikoek bermatuko dute Espainiako herrien ondare historiko, kultural eta artistikoa eta hura osatzen duten ondasunak gordeko direla, eta ondar ehorri aberasten ahaleginduko dira, edozein dela ere ondasunon araubide juridikoa eta titulartasuna. Lege penalak zigortuko ditu ondare horren kontrako erasoak” (46 art).

- “Espainiar guztiek dute etxebizitza duin eta egokia izateko eskubidea. Botere publikoek bideak jarriko dituzte eskubide hori gauzatzeko, eta dagozkien arauak ezarriko dituzte, interes orokorrari begira arautuz lurzoruaren erabilera, espekulaziorik izan ez dadin.

Erkidegoak parte izango du erakunde publikoen hirigintzak eragiten dituen gainbalioetan” (47.art).

- “Botere publikoek kontu egingo diote ekonomiaren sektore guztiak modernizatzeari eta garatzeari –bereziki, nekazaritza, abeltzaintza, arrantza eta eskulangintzari-, espainiar guztien bizi-maila parekatzea helburu.

Helburu berarekin, tratamendu berezia eskainiko zaie mendialdeei” (130.1 art.).

Konstituzio-agindu horiek jabetza eskubidearen funtzio soziala zein den argitzera datoz, legegilea baldintzatuz jabetza eskubideari buruzko araubidea ezartzerakoan. Jabetza eskubideak, beraz, dimentsio instituzionala eta dimentsio indibiduala ditu. Zentzu honetan KAE 37/1987, martxoaren 26koa:

En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Konstituzio Auzitegiak diotenari jarraiki “funtzio sozialak” edo “gizarte betebeharrak” jabetza pribatuko eskubidearen barne ulertu behar ditugu. Funtzio sozial horren babespean legeek *jabeei dagozkion ahalmenak eta erantzukizunak definituko* dizkiete. Jabetza pribatu mota bakoitza arautzen

du ten legeek, jabeei dagozkion ahalmenetan mugapenak edo modulazioak ezarriko dizkiete, interes orokorraren arabera ezarri ere. Hori ez da jabetza eskubidearen kentzea, bere edukia ezartzea edo zedarritzea baizik. Edozelan ere eskuhartze horiek ez dute eskubidearen erabilgarritasun pribatua erabat zokoratzerik.

Eskuhartze mugakor horiek jabetza higiezi nei eragiten diete nabarmenki (nekazal jabetza, baso jabetza edo hiriguntza jabetza). Konstituzio Auzitegiari jarraiki hori horrela da *“entre otras razones, por el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes y por la trascendencia económica que ofrece como soporte físico de las actividades productivas”* (KAE 37/1987, 2 ZO). Aldiz, eskuhartze horiek ez dira horren nabarmenak beste ondasun mota batzuetan (industria ekoizpenerako baliabideen kasuetan adibidez), horiek lehia askearen oinarri baitira. Azken kasu horietan administrazio eskuhartzeak ez dira jabetza eskubidearen gainekoak izango, merkararitza eta industria jardueren gainekoak baizik, eta gauzatuko dira ordenazio eta kontrola bideratzeko ahalmen administratiboez baliatuz.

### ***Jabetza eskubidea lege bidez zedarritzea:***

Legeek jabetza eskubidearen estatutua ezartzen dute. Ez dute jabetza eskubidearen goxamen eta xedemapen ahalmenak erabat alboratzen (ahalmen horiek osatzen baitute jabetza eskubidearen oinarritzko edukia), baina kasu askotan mugak ezartzen dizkiote ahalmen horien baliatzeari, baita kargak ezarri ere (ahalmena baliatzeko eskubidea baldintzatzen dituztenak). Beste kasu batzuetan legeek jabeei bete-behar positiboak ezartzen dizkiete, edo lege zortasunak inposatu. Muga eta bete-behar horiek jabetza eskubidearen edukia bera definitzen dituzte, jabetza mota bakoitzaren ezaugarriak azalduz. Izan ere jabetzaren erregimen juridikoa ez da homoginoa; honako hauek desberdin daitezke, besteak-beste: hiri jabetzaren estatutua, nekazal jabetza, baso jabetza, jabetza historiko-artistikoa, naturgune babestuetako ondasunen jabetza...

Esan bezala jabetza eskubidearen edukia osatzen dituzten neurri horiek lege bidez ezarri behar dira, KE 33.2 artikulua ren indarrez. Edozelan ere mugapen eta bete-behar horien zehaztapena, kasu askotan, Administrazioek onartzen dituzten Plangintzetan ezartzen dira (Hirigintza Plangintzetan, adibidez). Jabetza eskubidearen edukia ezartzeko ezarri den lege-erreserba ez da hertsia edo absolutua, erregelamendu izaera duten araei bide ematen baitaie jabetzaren edukia definitzeko. Kontutan izan behar da KEko 33.2 artikulua ez duela esaten jabetza pribatuko edukia “lege bidez” ezarri behar denik, “ledeen arabera” (de acuerdo con las leyes) ezarri behar direla baizik

Jabetza erregimenaren estatutu orokorra berdina da, legeak ezartzen baitu, baina besterik da jabetza eskubidearen estatutu zehatza, erabilera erregimena eta aprobetxamendua desberdina izan baitaiteke lur-sail batetik bestera. Adibidez erabilera ahalmenak, aprobetxamendua eta azken finean lur-sailen balioa oso desberdina izan daiteke, baita finka mugakideen artean ere, bietatik bat hiru lur modura sailkatua izan bada eta ez bestea, edo bietatik bat

integratuta izan bada naturgune-babestu baten eremuan. Desberdintasun horiek gerta daitezke eta ez dira berez berdintasun printzipioaren aurkakoak. Edozelan ere administrazioak diskrezio ahalmenak baliatzen dituen behartuta dago bere aukerak behar bezala arrazoitzera. Arrazoi nahikoak eman ezean, administrazio erabakiak arbitrariotzat jo daitezke, ez-zilegitzat beraz.

*Lurzoruaren gaineko jabetzaren hirigintza erregimena:*

Lurzoruaren jabetza hirigintza erregimenaren bitartez ezarri da. Jabetza mota hau “estatutarioa” da, helburu zehatzei lotuta agertzen baita hirigintza- eta lurralde antolamendu-plangintzen arabera.

Euskal Lurzoruaren Legeko 18. artikulua arabera: “Hirigintzaren antolamenduak –lege honek eta lege hau garatzen duten xedapenek ezartzen dutenak–, eta, antolamendu horren ondorioz, baita lurralde- eta hirigintza-plangintzak ere, zedarritu eta definitu egiten dituzte lurzoruaren, lurpearen eta hegalkinaren gaineko jabetzaren ahalmenak eta eginbeharrak”. Hain zuzen ere, sailkapenaren eta kalifikazioaren bitartez, lurzoruaren gaineko jabetza eta etxeak, eraikinak eta instalazioak dagozkien helburuekin lotzen dituzte.

Lege bereko 20 artikulua lurzoruaren gaineko jabetza-eskubidearen edukia ezarri du honakoa adieraziz: ondasuna bere egoera, ezaugarri objektiboak eta helburua kontuan hartuta arruntasunez erabili, gozatu eta ustiatu ahal izatea. Erabili, gozatu eta ustiatu ahal izate horiek, ordea, bat etorri beharko dute edo, betiere, ezingo dira bateraezin izan ondasunari aplikatzekoa zaion administrazio-legeriarekin eta, batez ere, hirigintzaren antolamenduarekin. Eskubidearen edukia, beraz, lurzoruaren sailkapenaren arabera izango da.

Artikulu horiek gauza argi bat agertzen digute: lur-sail bakoitzeko hirigintza garapenerako eskubidea, edo *ius aedificandi*-a, hirigintza plangintzaren ondorioz emandako eskubideak direla. Neurri berean, jabeek betebeharrak batzuk dituzte (betebeharrak orokorrak zein betebeharrak zehatzak eraikitzeko eskubidea bereganatzeko).

Hirigintza plangintzek lurzoruaren jabetzaren estatutua osatzen dute (hirigintza xedeetarako)

*Nekazal lurraren estatutua*

Legeek nekazal lurraren jabetza eskubidea zedarritzen dute teknika desberdinak erabiliz: sustapen teknikak eta mugapen teknikak. Azken horien artean partzelazio arauak eta langintzako gutxienezko unitateen erregimena (segregazioak ekiditen dituzte) ditugu. Legeek, bestalde partzelak kontzentratzeko arauak jaso dituzte jabetzen reordenazioari bide emanez. Kontzentrazioak trukatzeko bitartez burutzen dira, eta finken errentagarritasuna igotzea dute helburu. Horiez gain, legeek langintzen debekuak jaso dezakete, abelburu kopuruan mugak ezarri, e.a.

*Baso lurraren estatutua*

Mendien Legeko (43/2003 Legea) 4 artikulua mendiek betetzen dituzten gizarte funtzioak aipatu ditu: *Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje. El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.*

Mendiek betetzen dituzten helburu publikoak kontutan hartuz, legeek (estatukoak zein autonomi erkidegokoak) mendi publiko zein pribatuak (eta bereziki mendi-babesleak) antolaketa edo planifikazioaren menpe jarri dituzte (baso baliabideak ordenatzeko plangintzak, zein baso zehatzak antolatzeko plangintza teknikoak aurreikusis -plangintza desokratikoak-).

### *Naturgune babestuak*

Naturgune babestuen erregimen juridikoa Natur Baliabideak antolatzeko Plangintzen bitartez gauzatzen dira (NBAP-PORN). Plangintza horietan naturgunearen eremu bakoitzeko ezartzen dira lurzoruen erabilera baimenduak, debekatuak, bateragarriak eta baimengarriak. Horrez gain espezieak artatzeko beharrak ezartzen dituzte. Bi hitzetan naturgune babestuetan jarduerak eta lurraren erabilera Administrazioaren eskuhartzeen menpe dago.

### *Ondare historikoa*

Antzeko debeku eta mugaketak ezartzen dituzte ondare historikoari buruzko legeek.

### **Jabetzaren eduki arrunta**

Legeek, plangintzek eta beste administrazio eskuhartzeek mugak eta murrizketak ezartzen dizkiote jabeen erabilera eta xedatze ahalmenei. Baina horiek ez dute erabat zokoratzen jabetza eskubidea. Aldiz jabetzaren "EDUKI ARRUNTA" definitzen dute. Murrizketa horiek jabetza eskubidearen galtzea edo kentzea ez dakartenez, jabeek baldintza horiek soportatzeko betebeharra izango dute, kolektibitatearen aldekoak baitira, eta ez dira kalte-ordaingarriak.

Lurzuruaren Legeko 3.1 artikulua dioenez: *La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes*".

Beraz hirigintza plangintza bat aldatzen denean eta plangintza berriak jabeen eraikitzeke eskubidea mugatzen badu, horrek ez dakar berez kalte-ordainik. Gauza bera gerta daiteke inguru oso bat natur-gune babestu gisa deklaratzeko denean.

Edozelan ere, ez da beti erraza jakitea noiz gauden jabetza eskubidearen delimitazio egintza baten aurrean eta noiz kentze baten kasuan (jabetzaren eduki normalaz haruntzago doan mugaketaren kasuan, alegia, kalte-ordaingarria litzatekeena). Bien arteko mugak oso argiak ez badira ere, zenbait irizpide erabiltzen ohi dira desberdintasuna argitzeko:

- Zehaztasun irizpidea: jabetza eskubidearen delimitazioa izaera orokorra du. Desjabetzea, aldiz, singularra da (kasu zehatz bat, nahiz eta hainbat jabe eragin).
- Ondare galtze bereziari buruzko irizpidea: irizpidearen arabera konpentsatzagarritzat jotzen da bereziki trinkoa (intentsoa) den ondare galera. Horren adibidea Lurzoruaren Legeko 35.b) artikuluan aurkitzen dugu: *“Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa”*. Horiek kalteordaingarriak dira.
- Eskuhartzearen intentsitate berezia.
- Aldez-aurreko eskubide kontsolidatuetan eskuhartzeak nola reagiten duen...

## BIBLIOGRAFIA

BERMEJO VERA, J., “La Administración inspectora” RAP 147, 1998; DE LA CUÉTARA, J.M., *La actividad de la Administración*. Tecnos, Madril, 1983; DÍAZ LEMA, J.M., “El régimen de autorizaciones de los centros privados de enseñanza no universitaria” RAP 133, 1994; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario” REDA 5, 1975; GARCÍA GIL, F.J., *Suma de licencias y concesiones municipales*. Dapp, Madril, 2004; GARRIDO FALLA, F., “El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada” RAP 81, 1976; HUERGO LORA, A., “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos” RAP 137, 1995; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*. HAEE-IVAP / Civitas, Madril, 1994; MARTÍN MATEO, R., “Actos tácitos y actividad autorizante” REDA 4, 1975; MARTÍN-RETORTILLO, S., “Acción administrativa sanitaria: la autorización para apertura de farmacias” RAP 24, 1957; MEILÁN GIL, J.L., “Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión” RAP 71, 1973; PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte General*. Marcial Pons, Madril / Bartzelona, 2005; REBOLLO PUIG, M., “La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad” REVAP 54, 1999; RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*.

Civitas, Madril, 2000; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madril, 2004; VILLAR EZCURRA, J.L., *Derecho Administrativo especial. Administración pública y derechos de los particulares*. Civitas, Madril, 1999;



## 11. gaia: PRESTAZIO EDO ZERBITZU PUBLIKOKO JARDUERA

### 1. ZERBITZU PUBLIKOA KONTZEPTU GISA

Zerbitzu publikoko jardueraren bitartez, administrazioak beharizan publikoak asetzen ditu, zerbitzuak eskaintzeaz arduratuz, baina jarduera pribatuak erabat zokoratu gabe. Adibideak dira garraioa, hezkuntza, osasuna, telebista, irratia...

Zerbitzu publikoko kontzeptuari hurbiltzeko bi irizpide izan behar dira kontuan:

- Batetik, irizpide materiala. Zerbitzu publikoak norbanakoen bizitzako beharrak asetzea xede duten prestazio edo jarduerak dira, dela kolektibitate osoaren alde ezarritakoak (*uti universi*), dela norbanako zehatzei eskainiak (*uti singuli*).
- Bestetik, irizpide subjektiboa edo funtzionala. Jarduera horiek norbanakoei eskaintzea Estatuaren edo botere publikoen ardura da, bai zuzenean eskainiz, bai hirugarrenek eskain dezaten bermatuz. Dena delako zerbitzua eskaintzeko erantzukizuna hartzeak (*publicatio*) ez du esan nahi botere publikoak monopoliozko zerbitzua eskaini behar duenik; izan ere, enpresaburu pribatuen esku-hartzea ahalbidetu daiteke zerbitzuaren izaeraren arabera.

Zerbitzu publikoak eskaintzeko erantzukizun publikoa ez da aspaldikoa berria baizik. XIX. mendean hasi zen, eta bilakaera sakon baten ondoren ezarri zen. Hastapenetan, prestazio-zereginak ez ziren Estatuaren betebeharrak gisa ulertu. XVIII. mendera arte Elizak ematen zituen gizarte-zerbitzuak. Estatuaren eginkizun bakarra jarduera pribatuak ordenatzea zen, baina denborarekin, eta hainbat arrazoi tartean izanik (norbanakoen ekimen eza, errentagarritasun urria, Estatuaren interesa...) administrazioak zerbitzuak eskaintzeari ekin zion. Ongintza-zerbitzuak izan ziren sortzen lehenak (hezkuntza, osasuna...), eta Elizaren prestazio-jarduerak ordezkatu zituzten edo haiekin elkartu ziren. Hastapeneko zerbitzu horiek ez ziren erabat publikotzat jo; hau da, Estatu prestazio-jarduerak eskaintzen hasi bazen ere, zerbitzu horien titulartasuna ez zen erabat publikoa bihurtu. Zenbaitetan jarduera publikoek ekimen pribatuaren gabeziak sortutako hutsunea bete zuten, eta besteetan, arrazoi ideologikoak tarteko, Estatuaren kontrola gauzatzeko baliabide gisa (Frantziako hezkuntza-sistema, kasu).

Sortzen bigarrenak azpiegiturei lotutako zerbitzuak ditugu (XIX. mendearen erdialdean). Urari lotutako azpiegiturak, trenbide-garraioaren ezarpena, zubiak eraikitzea, eta geroago telegrafia-sistema, elektrizitatea garraiatzeko sistemak eta telefonia-sistemak izan ziren zerbitzu publikoak gauzatzeko baliabideak. Eratzen lehenak izan ziren ongintza zerbitzuen aldean, azpiegiturei lotutako zerbitzu publiko horien ezaugarri nagusia haien enpresa-izaera edo izaera ekonomikoa zen. Zerbitzu publiko horiek ustiapen ekonomikoa izateko gaitasuna zuten, zerbitzu-hartzaileei zerbitzua kobratzea baitzegoen (trenbide-erabiltzaileei, ur-erabiltzaileei edo telegrafo-erabiltzaileei). Botere publikoaren ekimen ekonomikoa gaitzesten zuen Estatuaren ideologia liberalarekin aurrez aurre jarri zen zerbitzu publikoa. Botere publikoaren prestazio-jarduerak

ugaritzeak Administrazio Zuzenbidearen oinarriak astindu zituen, eta arazo dogmatiko ugari sortu. Estatu liberalaren filosofia abstentzionistari zerbitzu publikoak eragindako haustura hori bideratzeko emakidaren teknika asmatu zen. Emakidaren bitartez, zerbitzu publikoa kudeatu barik zerbitzua antolatzen eta zuzentzeko aukera aurkitu zuen Estatuak. Hots, garaiko irizpide ekonomikoek botere publikoen jarduera ekonomikoa gaitzesten zutenean, emakidak administrazioaren enpresa-ekimena ahalbidetuko zuen.

Zerbitzu publikorik berrienak botere publikoaren merkataritza-jardueren eskutik etorri zaizkigu (XX. mendean); merkataritza-enpresak zuzenduz, produktuak ekoitzi eta zerbitzuak eskaini dituzte. Elektrizitatea, ura, gasa, hidrokarburoak, garraioa, ontzigintza, telekomunikabideak, posta eta bestelako sektore estrategikoak enpresa publikoen bitartez kudeatzeari ekin zion Estatuak. Hainbat dira jarduera horiei ekiteko Estatuak izan zituen arrazoi historikoak; besteak beste, sektore estrategikoen gaineko kontrola, industria-politika, ideologia sozialistaren sorrera, gizabanakoon bizi-kalitatea bermatzea... Estatuak industria-jarduerari ekitean, Administrazio Zuzenbidearen oinarriak errotik aldatuko ziren; izan ere, jarduera horien oinarria publikoa izanik, jarduerak egiteko zuzenbide publikoa barik zuzenbide pribatua erabiltzen hasi zen. Hots, enpresen jabetza publikoa izanik, enpresen izaera eta jarduteko modua erabat pribatuak ziren. Prestazio-jarduera ugaritzearekin batera, Administrazio Zuzenbidearen dogmatika bera aldatu zen. Estatuak ondasunak ekoitzi, eta jarduera ekonomikoak zuzenbide pribatuaz baliaturik egiteak Administrazio Zuzenbidearen definizio subjektiboaren haustura ekarriko zuen. Administrazio Zuzenbidearen kontzeptua bera zerbitzu publikoa ardatz hartuta eraikitzeko saioren ere izan zen (Bordeleko Eskolako DUGUIT eta JEZE).

Gaur egungo errealitateari begiratuz gero zerbitzu publikoaren teoriak dakartzan arazo juridikoak zerbitzu publikoaren beraren kontzeptuari lotuta daude: zer prestaziok osatzen dute zerbitzu publikoa? Zerbitzu publikoak edo administrazioak bermatu behar dituen prestazio-jarduerak definitzeko egin diren saioek sendotasun eza agertu dute. Zerbitzu publikoa unean uneko kontzeptu aldagarri bat da. Haren eduki objektiboa aldakorra izateaz gainera, argi dago txikituz doala. Ez dago berezko jarduera pribatu nahiz publikorik. Administrazioak eman behar dituen zerbitzuak kasuan-kasuan zehaztu behar dira, botere politikoak erabakitakoaren arabera. Berezko zerbitzu publikorik egon ez dago. Araubideak horiek definitzeko bidea ezarri baino ez du egin.

Espainiako Konstituzioak egun indarrean dagoen eredu ekonomikoaren ardatz nagusiak ezarri ditu. Enpresa-askatasuna bermatu (38. art.), eta, aldi berean Estatuak "Estatu sozial" gisa definitu du. Azken horrek botere publikoak bultzatzen ditu Konstituzioko III. kapituluaren adierazitako gizarte- eta ekonomia-oinarrien aldeko jarduera eraginkorra egitera (osasuna, etxebizitza, gizartearen garapen ekonomikoa...). Beharizan kolektiboak asetzeko bide publikoak botere publikoaren ekonomia-ekimenari bide eman behar dio. Eta hala dela xedatu du Konstituzioko 128.2 artikulua "ekonomia-jardueran ekimen publikoa" aintzatetsiz, "ekimen pribatu"arekin batera (138. art.). Konstituzioak ekimen publikoari bere lekua aitortzeaz gainera, "Estatu sozialaren" definitiotik ondorioztatzen den beharrezana ere bada. Ekimen publikoak ekimen

pribatuarekin batera merkatuan jardun dezake baldintza berdinen menpe eta pribilegiorik gabe.

Edozelan ere, gaur egungo politika ekonomikoko ildoek liberalizazioaren eta pribatizazioaren aldeko joera argiak agertzen dituzte. Monopolioan eskaintzen diren zerbitzuak desagertuz doaz. Horrek zerbitzu publikoaren definizioa bera ukitzen du. Politika ekonomikoko printzipioek ekimen pribatuaren aldeko joera agertzen badute ere, zerbitzu publikoaren ezinbestekotasuna ez da zalantzan jarri. Hari horri jarraiki, inoiz baino garrantzitsuagoa da zerbitzu publikoaren ezaugarriei erreparatzea:

- Zerbitzu publikoak ez du eskatzen ahalmen subiranoen erabilerarik. Ahalmen subiranoen erabilera eskatzen duten jarduerak (defentsa, polizia...) administrazioak berak eskaini behar ditu. Aldiz, zerbitzu publikoaren jardueraren ezaugarrietatik bat da norbanakoek kudeatzen ahal dituztela (adibidez, garraioa, osasuna edo irakaskuntza). Zerbitzu publikoko jarduera era pertsonalizatu eta neurgarrian eskaintzen den jarduera da.
- Zerbitzu publikoko jarduerak jarduera publikatua izan behar du. Hots, araubideak ezarri behar du botere publikoei dagokiela zerbitzu horiek eskaintzea edo ematea. Jarduerak, zerbitzu publikotzat joa izateko, oinarrizko izaera izan beharko du.
- Zerbitzu publikoko jarduerak eduki ekonomikoa izan behar du, enpresaburu pribatuek kudeatu ahal izateko.

Administrazioak oinarrizkotzat jo diren zerbitzu publikoak eskaini behar ditu. Baina, horiez gain, administrazioak badu oinarrizkotzat jo ez direnak ere eskaintzerik, jarduera ekonomikoa izaterik alegia, enpresaburu pribatuen gisa jardunez (ikus 7/1985 Legea, 86.1 art). Enpresa-helburu hutsa duten enpresa publikoak sor daitezten bi baldintza eskatzen dira:

- Enpresa publikoak gauzatu behar duen jarduerak interes publikokoa izan behar du. Jurisprudentziak era zabalean ulertzen du zer den "interes publikoa": nahikoa da enplegua eskaintzea edota onuragarria izan daitekeen zerbait ekoiztea.
- Enpresa publikoak merkatuko lehia askean integratu behar du, inolako pribilegio edo salbuespenik gabe. Merkatuko gainerako operadoreen baldintza beretan jardun beharko du, beraz.

Kasu horietan, enpresa publikoak zuzenbide pribatuaren arabera jardun beharko du. Soilik enpresa-jarduerak eginez gero, ez da jarduera publikoa izango. Jarduera publikoa gauzatzen da administrazioak administrazio-zuzenbidearen arabera jarduten duenean. Hori, nagusiki baina ez beti, oinarrizko zerbitzuen kasuan gertatzen da. Aurrerago hitz egingo dugu horretaz.

## 2. ZERBITZU PUBLIKOAK EZARTZEA

Publifkazioa gertatzen da botere publikoak bereganatzen duenean norbanakoen esku egondako jarduera baten gaineko eskumena. *Nazionalizazio, probintzializazio, udalkotze* terminoek publifkazio-prozesuari erreferentzia egiten diote, jardueraren gaineko eskumena zein administrazioak bereganatzen duen adieraziz.

Publifkazioak, bi hitzetan esanda, jarduera baten edo zerbitzu publiko baten eskuratzea adierazten du. Konstituzioak honako hau xedatzen du 128.2 artikuluan:

“Ekimen publikoari bere lekua aitortzen zaio ekonomia-jardueran. Lege bitartez, sektore publikorako gorde ahal izango dira zenbait baliabide edo zerbitzu funtsezko, batez ere monopolio-kasuetan...”. (*“Se reconoce la iniciativa pública de la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”*)

Artikuluak bi hipotesi agertzen ditu: batetik, zerbitzua eskaintzeko ardura hutsa hartzea eta, bestetik, zerbitzuaren “erreserba” egitea. Azter ditzagun banaka:

### 2.1. ZERBITZUA ESKAINTZEKO ARDURA HUTSA HARTZEA

Administrazioak, kasu honetan, zerbitzua eskaintzeko ahalmena bereganatzen du, norbanako edo enpresaburu pribatuekin bat arituz. Administrazioak merkatuan esku hartzeko ahalmen hutsa bereganatuko luke, beraz. Edozelan ere, jarduera jakin bat zerbitzu publikotzat jotzean, administrazioak ez du prestazio-jarduera hutsak egiteko ahalmena bereganatzen, zerbitzua arautzeko eskumenak ere egokituko zaizkio (prestazio-baldintzak, baldintzak betetzen direla kontrolatzeko ahalmenak, eta abar). Adibidez, hezkuntza (ordutegiak, ikuskapenak, eta abar).

Hipotesi honi dagokionez, toki-administrazioen esparruan, Oinarrien Legeko 86.1 artikulua zera adierazi du: “komeni dela eta egoki dela egiaztatzen duen espedientearen bidez, Konstituzioaren 128.2 artikulua araberak jarduera ekonomikoak bideratzeko ekimenaz balia daitezke toki-erakundeek” (*“las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución”*). Eta hurrengo paragrafoak zera dio: “jarduera merkatu-lehia irekian egin behar denean, Korporazioko Osoko Bilkuraren esku izango da behin betiko onarpena ematea, eta berak erabakiko du zerbitzuaren kudeaketa modu zehatza” (86.2 art.) (*“cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre competencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”*). Prozeduraren gorabeherez jabetzeko, ikus Toki Erregimenaren Testu

Bategineko 97. artikulua, eta Zerbitzuen Erregelamenduko 45.2 eta 46. artikulua.

Artikulu horiek aipamen zehatzik egiten ez badute ere, ulertu ohi da Osoko Bilkurari dagokiola akordio horiek erregelamendu formaz gauzatzea, eta ez administrazio-egintza soiluz. Alegia, zerbitzuaren antolakuntza erregelamendu batez ezarri beharko da, eta zerbitzu-erabiltzaileen estatusa ordenantza batean.

## 2.2. ZERBITZUAREN GAINEKO ESKUMENA ERRESERBA GISA

Kasu honetan, administrazioaren esku geratuko litzateke zerbitzuaren arduraren osoa, eta gainerako operadore pribatuen esku-hartzea ekidingo luke. Zerbitzuaren gaineko erreserba bereganatuz gero, administrazioak zuzen kudeatu edo emakida bidez zeharka kudeatu ahal izango du. Aurrez enpresaburu pribatuek egiten zuten jarduera edo zerbitzua administrazioak bereganatzen badu, desjabetze-prozedura abian jarri beharko du, kalte-ordainei aurre eginez.

Jardueren gaineko erreserba ezar dadin, zenbait baldintza bete behar dira. Konstituzioaren aginduz, erreserba “oinarrizko edo funtsezko zerbitzu”en kasuan gerta daiteke soilik. Konstituzioak ez du esaten zerbitzu publikoak erreserbatu daitezkeenik, baizik eta soilik “oinarrizko edo funtsezko zerbitzuak” erreserbatu daitezkeela. Zerbitzu publikoaren kontzeptu hertsuari erreferentzia egiten zaiola esaten da. Azpimarratu behar da, ordea, “zerbitzu publikoak” eta “funtsezko zerbitzu publiko”en arteko desberdintasuna ez dela argia. Irizpide politikoaren esku geratzen da bien arteko marra non dagoen ezartzea; izan ere, funtsezko zerbitzuak “lege bidez” ezarri behar dira. Lege-erreserba ezartzen da funtsezko zerbitzuak ezartzeko. Lege-erreserba hertsia baten aurrean gaude, legeak berak izan behar baitu zerbitzuen erreserba ezartzen duena (eta ez erregelamenduak). Erreserba hori gauzatzen du, adibidez, Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak, 86.3 artikuluan. Honela dio:

“oinarrizko jarduera edo zerbitzu hauek toki-erakundeei gorde egiten zaizkie:

- ur-hornidura eta ur-arazketa (*depuración*)
- hondakinen biltze, tratatze eta ustiatzea
- berogailu-hornidura
- hiltegi, merkatu eta plazak
- herri-garraioa
- hileta-zerbitzuak

Estatuak eta autonomia-erkidegoek, bakoitzak bere eskumen-esparruaren barne, beste jarduera edo zerbitzu batzuk ere toki-erakundeei gordetzen ahal dizkiete lege bidez”.

(6/1996 Errege Lege Dekretuak, ekainaren 7koak, gizarte-zerbitzuak liberalizatu zituen; hileta-zerbitzuak oraindik ere zerbitzu publiko izan arren, funtsezko zerbitzu izateari utzi diote, erreserbatik kanpo geratu baitira: “*se liberaliza la prestación de los servicios funerarios. Sin perjuicio de lo anterior, los Ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de dichos servicios. La autorización tendrá carácter reglado, debiéndose precisar normativamente*”).

*los requisitos objetivos necesarios para obtenerla y se concederá a todo solicitante que reúna los requisitos exigidos y acredite disponer de los medios materiales necesarios para efectuar el transporte de cadáveres” 22. art.)*

Toki Administrazioen eremuan, Testu Bateginaren 97.2 artikulua baldintza erantsiak ezarri ditu zerbitzuen erreserba gauzatzeko. Batetik Korporazioko legezko kopuruaren erabateko gehiengoz onartu behar da, eta bestetik, behinbetiko onarpena Autonomi Erkidegoko Gobernuari dagokiola ezarri du (ikus ere 7/1985 Legea, 86.3 art). Edozelan, esaten ohi denez, egun nagusi diren irizpide ekonomiko liberalizatzaileak kontutan hartuta, eta erresebak nagusiki kudeaketa eskusiboa suposatzen duenez gero, zail gerta daiteke zerbitzu jakin bat monopoliozko eran kudeatzea beharrezkoa dela frogatzea.

Bestalde, funtsezko zerbitzu publikoak ezartzeko ahalmenak badu muga orokor bat, hots zerbitzu publikoak ezin dute merkatal monopolio gisa funtzionatu (Europar Batasuneko Hitzarmena, 37 artikulua). Arau orokor horren kariatz Espainian desegin behar izan ziren petrolioaren eta tabakoaren monopolioak. Monopolioa eragile bakar baten esku dagoenean, askatasun printzipioarekin bateragarria den beste kudeaketa mota aplikatu bat ezin denean da soilik zilegi.

### 3. “ZERBITZU PUBLIKOAREN ESKUBIDE” DEITURIKOA

Zerbitzu publikoaren gaineko ohiko teoriaren arabera, administrazioak zerbitzuak eskaintzeko zuzentzia-ahalmena du. Ulertu ohi da, Konstituzioak zein Legeek zerbitzu publikoak aurreikustean, administrazioari jardura-esparrua zehazten zaiola, baina inolako betebeharrak juridikorik sortu gabe. Hau da, zerbitzua ezartzeko ardura administrazioaren esku izanik, prestazio-jarduerari ekitea administrazioaren esku egongo da, eta, beraz, norbanakoek ez dute izango zerbitzua ezartzeko eskatzerik. Bi hitzetan esanda, zerbitzu publikoa jasotzeko eskubidea ez da eskubide publiko subjektibo gisa ulertu.

Interpretazio hori aldatuz joan da, bereziki toki-erakundearen araubideak zerbitzu publikoari buruz ezarritakoari esker. Toki-erregimenaren oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeak zehaztu ditu, 1955eko Toki Legeak abiatutako bideari jarraiki, udalek ezinbestean eskaini behar dituzten zerbitzuak. 26.1 artikulua zera dio: “Udalek bakarrean zein elkaturik, honako zerbitzu hauek bete behar dituzte ezinbestean: ...”. Zerbitzu publikoak ezartzeko ezinbestekotasuna argi islatzen da lege bereko 26.3 artikuluan: “Udalak dituen ezaugarri bereziak direla eta, zerbitzu horiek ezartzea eta gauzatzea ezinezko edo oso zail gertatzen bazaio ...dagozkion gutxieneko zerbitzuak bete beharretik libratu dezala eska diezaiotke autonomia-erkidegoari”. Udala, beraz, bere tamainari egokitutako gutxienezko zerbitzuak ezartzera beharturik dago, eta, horren ordainez, norbanakoak zerbitzuak ezar daitezkeen eskubidea izango du. Hain zuzen ere, Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen legeak zerbitzu publikoen aurrean auzotarraren egoera juridikoa argitu du. 18.1.g artikulua, auzotarrei aitortutako eskubideen artean, honako hau ere aipatzen du: “nahitaezko izaera duen zerbitzu publikoa gauzatu dadila eskatzeko eta, hala badagokio, ezartzeko eskubidea”. Ondorioz, esan daiteke toki-erakundearen esparruan auzotarrek badutela zerbitzu publikoaren gaineko eskubiderik.

Esan behar da gainerako administrazioen esparruetan halako lege-aurreikuspenik ez dela ezarri, ez Estatuko administrazioaren esparruan, ezta erkidegoetako administrazioen esparruetan ere. Edozelan ere, ez litzateke zuzena izango pentsatzea zerbitzu publikoa ezartzea administrazioen erabateko zuhurtziaren mendean dagoenik. Norbanakoei zerbitzua eskatzeko eskubidea aitortu ez bazaie ere, Konstituzioko 39.-51. artikuluetan jaso diren zerbitzuen kasuetan, behinik behin, administrazioak nolabaiteko lotura positiboa izango du. Artikulu horietan, gizarte- eta ekonomia-oinarriak jaso dira. Konstituzio Auzitegiak behin baino gehiagotan esan duen bezala, printzipio horiek ez dituzte eskubide subjektiborik aitortzen, auzitegien aurrean eska daitekeen eskubiderik alegia, baina, era berean, egia da botere publikoen jarduerak printzipio horiekin bat etorri behar duela. Beraz, legeak edo administrazioak, zerbitzu publiko bat aurreikusten duenean, hura ezartzean eskubidearen berezko edukia identifikatzeko ezaugarriak adierazi beharko ditu; bestela, zerbitzu publikoa ukatzen dela ulertu beharko litzateke.

#### 4. ZERBITZU PUBLIKOAREN KUDEAKETAREN ANTOLAKUNTZA

Zerbitzu publikoez hitz egitean bi gauza desberdinu behar dira: zerbitzu publikoa bera, edo bere titulartasuna, eta zerbitzua kudeatzeko modua. Kudeaketa moldeak zerbitzu publikoen antolakuntzari erreferentzia egiten dio (zer erakunde egingo dituen prestazio-jarduerak, erakunde publikoa edo pribatua den, eta zer araubideren menpe jardungo duen).

##### 4.1. ZERBITZU PUBLIKOAK KUDEATZEKO ERAK

Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak (7/1985 Legeak), zerbitzu publikoak kudeatzeko moduak sistematizatu ditu (85. art.). Lege horretako 85.1 artikularen arabera, “toki-administrazioen zerbitzu publikoak dira toki-erakundeen eskumeneko helburuak lortzeko zerbitzuak”. Beste modu batera adieraziz, udal-zerbitzu publikoak dira toki-entitateek beren eskumenen baitan eskaintzen dituzten zerbitzuak. Bestetik, Toki Korporazioetako Zerbitzuen Erregelamenduak, 30. artikuluan, zerbitzuak eskaintzean udalek dituzten ahalmenak agertu ditu, eta honako hau xedatu: “toki-entitateek beren eskumenekoak diren zerbitzuak eratzeko, antolatzeko, aldatzeko eta kentzeko ahalmen osoa izango dute, eremu pertsonalean, nahiz ekonomikoan, nahiz beste alderdi guztietan, betiere Toki Erregimeneko legeei, haren erregelamenduei edo aplikagarri diren beste xedapenei jarraituz”. Artikuluaren arabera, udalek ahalmen zabalak dituzte beren zerbitzuak kudeatzeko moduak hautatzean. Edozelan ere, arauak berak bi kautela ezarri ditu:

- Agintaritza baliatzea dakarten zerbitzuak ezin dira zeharka kudeatu.
- Zeharkako kudeaketak zerbitzuak eduki ekonomikoa izatea eskatzen du, enpresaburu partikularrek ustiatzea ahalbidetzeko.

Oinarrien Legeko 85.2 artikulua zerbitzu publikoak kudeatzeko bideak aurreikusi ditu. Sailkapena gainerako administrazioetan aplikagarria da.

Zerbitzu publikoak bi eratara kudea daitezke: zuzeneko kudeaketaren bitartez edo zeharkako kudeaketaren bitartez.

### 1. Zuzeneko kudeaketa

Zerbitzu publikoak zuzenean kudeatzeko, erakunde publikoak (administrazio-zuzenbidea) eta erakunde pribatuak (zuzenbide pribatua) erabil daitezke. Hona hemen zerbitzu publikoak zuzenean kudeatzeko erabil daitezkeen bideak:

#### a) Administrazio-zuzenbidea erabiliz

- *Toki-erakundeak berak kudeatzea.* Zerbitzua administrazioak berak eskaintzen du inolako organo berezirik sortu gabe. Toki-administrazio organoak zerbitzua eskaintzeaz arduratuko dira. Kudeaketa osoaren ardura, eta baita arriskua ere, udalak bere gain hartzen ditu. Zerbitzua udalaren lanpostu-zerrendan integratzen diren funtzionarioen edo pertsonal lan-kontratadunaren bitartez eskaintzen da. Kasu honetan, finantza-erregimena udal-aurrekontuaren menpe gauzatzen da. Kudeaketa modu hori erabiliz gero, administrazio-zuzenbidea erabiliko da orotarako; hau da, zerbitzua eskaintzean administrazio-zuzenbidea erabiliko da, eta kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzaileen arteko harremanak administrazio-zuzenbidearen bitartez arautuko dira.

Kudeaketa modu honen barne-azpisailkapen bat egin daiteke:

- *Bereizi gabeko kudeaketa.* Administrazioaren beraren organo orokorrek kudeatzen dute (udal-liburutegia): TKZEko 68.1 art.

- *Kudeaketa bereizia, organo deskontzentratu baten bidezkoa.* Administrazioaren beraren organo bereizi batek zerbitzua kudeatzen du. Organo kudeatzailea nortasun propiorik gabekoa da, administrazioaren egitura zentralizatuan txertatua baitago, baina zerbitzuaz arduratzeko eskumena ematen zaio (modu deskontzentratu batez), eta nolabaiteko autonomia funtzionala (udal-eskola edo -haurtzaindegia): TKZEko 70.-84. art.

- *Erakunde autonomiadunaren bitartez.* Kudeaketa deszentralizatua da, nortasun juridiko propioa duen erakunde batek bideratua. Kasu horretan, toki-administrazioak erakunde autonomiaduna sortzen du zerbitzua kudeatzeko. Udalak beste erakunde-administrazio bat sortzen du eginkizun horretarako, nortasun juridiko propioa duen erakunde publiko berri bat alegia. Erakunde-administrazioaren forma horrek (erakunde autonomiadunaren formak, alegia) administrazio-zuzenbidea aplikatzea eskatzen du; beraz, zerbitzu publikoa administrazio-zuzenbidearen mende egongo da erabat.

Finantza-erregimenari dagokionez, erakunde autonomiadunen aurrekontua udalak onartutako berezko aurrekontua izango da. Beraz, zerbitzuak dakartzan arrisku ekonomikoak udalak hartuko ditu bere gain. Bestalde, erakunde autonomiadunaren ondareari dagokionez, toki-



erakundearenak diren zenbait ondasun erakunde berriari atxikiko zaizkio. Horiez gain, autonomiadun erakundeak bere ondasun propioak lortu ahal izango ditu.

Laburbilduz, forma hau erabiliz gero, zerbitzua administrazio-zuzenbidearen menpe egongo da erabat, izan ere, autonomiadun erakundearen jarduera zein erakundearen eta zerbitzu-erabiltzaileen arteko harremana, biak, administrazio-zuzenbidearen menpe izango dira.

#### b) Zuzenbide pribatua erabiliz

- *Tokiko enpresa erakunde publikoa*. Kasu honetan ere, toki-administrazioak nortasun juridiko propioa izango duen erakunde bat sortzen du zerbitzua kudeatzeko. Enpresa-erakunde publikoaren forma harturik, erregimen juridiko bitarikoa erabiliko da. Hau da, erakundea publikoa izanik, kanpo-harremanetan zuzenbide pribatua erabiliko du (edo haren sorrera-araudiak ezartzen duen zuzenbidea) “administrazio-ahalmenak erabili behar dituztenean ezik”. Edozelan ere, barne-jarduerak administrazio-zuzenbidez baliatuz gauzatzen dituzte (erabakiak hartzeko, aurrekontu-gaietan, eta abarretan).

Udalbatzak (osoko bilkurak) sortzen ditu, haien estatutuak onartuz, udaleko sail bati atxikiz (bidezko da, halaber, enpresa-erakunde publikoa autonomiadun erakunderen bati atxikitzea –ikus 7/1985 Legea, 85 bis art.). Enpresa Erakunde Publikoaren Batzar Nagusiko kideak osoko bilkurako kideak dira. Administrazio-kontseilu bat izan behar dute, eta haien osaera estatutuetan agertzen da.

Berezko aurrekontua dute, eta kontabilitate publikoaren arauen menpean daude. Berezko ondarea dute, toki-erakundearen ekarpenaz osaturikoa.

- *Merkataritza-baltzua (sozietatea)*. Merkataritza-baltzu bat sortuz kudea daiteke zuzenean zerbitzua. Merkataritza-baltzuek zuzenbide pribatua erabiltzen dutenez, zerbitzu publikoa eskaintzeko zuzenbide pribatua erabiliko da. Kontratatzeko prozeduretan muga bakarra dute: esleipenen bidez banatu behar dituzte kontratuak, eta zabalkunde nahiz lehia printzipioak zaindu behar dituzte.

Azpimarratu behar da kudeaketa zuzenekoa izan dadin baldintza bat eskatzen dela: merkataritza-baltzuaren kapital osoak toki-erakundearena izan beharko du.

#### 2. Zeharkako kudeaketa:

Zeharkako kudeaketa erabiltzen denean, administrazioak ez du zerbitzu publikoa eskainiko. Kasu horretan Administrazioarekin kontratu bidezko lotura duen hirugarren batek eskainiko du zerbitzu publikoa, dela enpresa misto batek, dela enpresa pribatu batek. Zerbitzuaren titularra administrazioa izango da, baina hura kudeatzeko hirugarren batekin kontratua sinatzen da. Horretarako erabiltzen den kontratua “*zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratua*” da,

administrazio-kontratuen tipologian toki propioa duen kontratu mota hain zuzen ere (*contrato de gestión de servicios públicos*). (Ikus Sektore Publikoko Kontratuei buruzko Legea, 251 art. eta hurr.).

Toki Administrazioei dagokienez, zeharkako kudeaketa moduak honako hauek izan daitezke:

a) Emakida (*concesión*). Enpresaburuak zerbitzuaren arrisku eta ardurak bere gain hartzen ditu. Esleipen publiko baten bidez eskuratzen da. Zeharkako kudeaketaren forma prototipikoa (nagusia) da.

b) Interesezko kudeaketa (*gestión interesada*). Administrazioak eta kudeatzaileak onurak eta galerak banatzen dituzte, kontratuan ezarritako proportzioan (KL 253.b art.)

c) Kontzertua (edo hitzarmena). Toki-administrazioak pertsona juridiko pribatu baten instalazioak erabiltzen ditu zerbitzua eskaintzeko, betiere konpentsazio ekonomiko baten trukean (adibidez, ikastetxe pribatu itunduak; anbulantzia-zerbitzu pribatuak; ospitale pribatuekin oheak hitzartzen direnean...).

d) Errendamendua/Akura: Administrazioak zerbitzu publikoa instalatu ondoren, pertsona juridiko pribatu bati lagatzen dio zerbitzua ustiatzen. Lagapena urte batzuetarako izaten da. Hartzaileak prezio jakin bat ordaindu behar du. Adibidea: herri txikietan izaten ziren herriko tabernak. Kontuan izan behar da Sektore Publikoko kontratuei buruzko Lege berriak ez duela forma hori aipatzen zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratu gisa, eta, beraz, indarrean ote dagoen zalantzazkoa da (baita toki-administrazioen esparruan ere).

e) Merkataritza-baltzua eta kooperatiba, baldin eta haien kapitalaren zati bat baino ez bada toki-erakundearena. Halakoetan, toki-erakundeak partaidetza bat baino ez du merkataritza-baltzu horretan.

#### 4.2. KUDEAKETA PROPIOA ETA KONTRATUZKO KUDEAKETA

Esan bezala, Administrazio Publikoak, zerbitzuaren titularra izanik, aukera zabalak izango ditu kudeaketa mota bat edo beste bat aukeratzeko. Edozelan ere, aukeraketa egitean araubideak zenbait muga ezarri dizkio, hona hemen:

- Administrazioak zerbitzu publikoa eskaintzeko kudeaketa propioa (edo zuzeneko kudeaketa) erabili nahi badu, printzipioz ez du mugarik izango forma bat edo bestea aukeratzeko. Hots, bere antolaketa zentralaren organoak erabili ahal izango ditu, organo deskontzentratuak zein bere menpeko erakunde deszentralizatuak, zerbitzua eskaintzeko propio sortutakoak. Azken kasu horri dagokionez, bi ñabardura egin behar dira. Administrazioak zerbitzua kudeatzeko forma pribatua duen erakunde bat erabili nahi badu (merkataritza-baltzu bat, alegia), zuzeneko kudeaketa (edo propioa) izan dadin baldintza bat dago: baltzuaren kapitala bere osotasunean administrazioarena edo haren

menpeko erakunde publiko batena izatea (ikus KLko 8.2 art. Eta baita 7/1985 Legeko 85.2.a art). Zerbitzua kudeatu behar duen baltzuaren kapitalean administrazioaren partaidetza osoa ez bada, "ekonomia misto"ko baltzu baten aurrean egongo ginateke. Beraz, baltzuaren bitartez zeharkako kudeaketa (edo kontratu bidezko kudeaketa) soilik litzateke posible (KL 253.d art.). Bi hitzetan esanda, merkataritza-baltzuaren bitartez kudeaketa propioa gerta dadin, haren kapital "oso"ak administrazioaren esku egon behar du.

Kudeaketa propioari (edo zuzenekoari) loturiko bigarren baldintza honako hau da: Estatuko administrazioaren esparruan, agintaritza-ahalmenak erabiltzea eskatzen duten zerbitzuak ezin dira merkataritza-baltzuen bitartez eskaini (LOFAGEko 12. XG). Estatuko administrazioaren esparruan, beraz, kudeaketa propioa bideratzeko forma guztiak ez dira baliagarriak, agintaritza-ahalmenen erabilera eskatzen duten zerbitzuak eskaintzeko (merkataritza-baltzua kudeaketa propioa bideratzeko modua izanik, ez dago zeregin horietarako erabiltzerik). Berriki, eta izaera orokorrez, Sektore Publikoko Kontratuei buruzko Legeak, bere 251.1 artikuluan, zera xedatu du "botere publikoei dagozkien agintaritza-ahalmenak erabiltzea eskatzen duten zerbitzuak ezin daitezke inola ere zeharka kudea". Toki Administrazioen esparruan 7/1985 Legeko 85.3 artikulua araberak, agintaritza-ahalmenak erabiltzea eskatzen duten zerbitzuak ezin daitezke ez zeharka kudea, ezta bere kapital osoa udalaren esku duten merkataritza baltzu bitartez ere.

- Kontratu bidezko kudeaketari bi muga orokor ezarri zaizkio. Batetik, logikoa denez, kontratugai izan daitezkeen zerbitzuek eduki ekonomikoa izan behar dute, enpresaburu partikularren bidez ustiatzeari bide emateko. Eta, bestetik, agintaritza ahalmenak erabiltzea eskatzen dituzten zerbitzuak ezin kudea daitezke kontratu bidez.

## 5. ZUZENBIDE PUBLIKO EDO PRIBATUKO KUDEAKETA

Arau juridiko erregulatzailea izan da doktrinak zerbitzu publikoak kudeatzeko moduak sailkatzeko erabili duen beste irizpide bat. Irizpide horrek bi alderdiri erreparatzen die: batetik, zerbitzua eskaintzen duen erakundeari aplikatzen zaion araubideari so egiten zaio, eta, bestetik, erakunde kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzaileen arteko harremanaren erregimen juridikoari. Irizpide hori erabiltzearen emaitza honako hau litzateke:

- *Zuzenbide publikoa ezarriz:*

- Zuzeneko kudeaketa, administrazioak berak egiten badu, organo bereizirik gabe edo organo bereizi baten bitartez.
- Zeharkako kudeaketa, intereseko kudeaketaren bidez egiten bada.
- Zeharkako kudeaketa, emakida bidez egiten bada

- *Zuzenbide pribatua ezarriz:*
  - Zuzenbide pribatuko erakunde publikoa
  - Zeharkako kudeaketa, hitzarmen (kontzertu) bidez
  - Zeharkakoa errendamendu bidez
  - Zuzeneko kudeaketa-baltzu bidez
  - Zeharkako kudeaketa-baltzu bidez

Sailkapen horrek ahulezi nabarmenak agertzen ditu; izan ere, erabiltzen diren bi irizpideak —hots, erakundearen erregimena eta kanpo-harremanetarako erregimena— ez dira bat etortzen sarritan. Errealitateak erakusten diguna zera da, ez dagoela hertsiki bereizterik kudeaketa publikoa eta kudeaketa pribatua, bien arteko nahasketa bat gertatzen baita zerbitzu publikoak kudeatzeko orduan. Zuzenbide pribatua bereziki erabiltzen da, erabiltzekotan, antolakuntzaren esparruan (pertsonala, ondasunak kudeatzeko, kontratuak, finantza-erregimena...); aldiz, administrazio-zuzenbidearen arabera arautzen dira, nagusiki, zerbitzuaren funtzionamendua zein erabiltzaileekiko harremanak. Azken horren oinarria zera da, erabiltzaileei zerbitzua eskaintzean zenbait baldintza bermatu behar zaizkiela, ez baitago zuzenbide pribatuaren eta merkatu-indar hutsen esku uzterik zerbitzu publikoaren prestazioa. Hots, errentagarritasunak, sarbidea mugatzeko eskubideak... eta antzekoek ez dute lekurik zerbitzu publiko baten prestazioaz gabiltzalarik.

## 6. ZERBITZU PUBLIKOAK KONTRATU BIDEZ KUDEATZEA

Zerbitzu publikoak kudeatzeko, Sektore Publikoko Kontratuei buruzko Legeak (30/2007, urriaren 30koa) xedapen zehatzak jaso ditu, eta “Zerbitzu Publikoak Kudeatzeko Kontratua” aurreikusi du. Kontratu mota horren bitartez, administrazioak zerbitzu publiko baten kudeaketa pertsona natural edo juridiko bati manatzen edo esleitzen dio (8.1). Zerbitzu publikoaren kudeaketa kontratu bidez gauzatzen denez, kontratu-harremanaren araubidea Kontratu Legearen menpe egongo da, baina, legeak berak adierazten duen moduan, zerbitzua jakin bakoitzari buruzko araubide zehatzak osatuko du beraren erregimen juridikoa (*“zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuen eraginak, betetzea eta hutsaltzea honako lege honen bitartez arautuko dira ... eta baita dagokion zerbitzua arautzen duten xedapen berezien bitartez ere, baldin eta lege honen aurkako ezer ere ezartzen ez badute”* 252 art.).

Kontratuen Legeko 253. artikulua zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak har ditzakeen lau formak agertu dizkigu:

- Emakida
- Interesezko kudeaketa
- Hitzarmena edo kontzertua
- Ekonomia mistoko baltzua edo elkarte

## 6.1. EMAKIDA

Emakida zerbitzu publikoak kudeatzeko forma nagusia da; forma paradigmaticoa esan genezake. Emakidaren bitartez, administrazioak pertsona fisiko edo juridiko bati esleitzen dio zerbitzua eskaintzeko ahalmena. Zerbitzuaren titulartasuna administrazioaren esku egonik, ulertu ohi da emakidadunari *ex novo* eskubideak aitortzen zaizkiola. Hori da, hain zuzen ere emakidaren eta baimenaren arteko desberdintasuna.

Emakida-kontratuaren bitartez “enpresaburuak zerbitzu publikoa kudeatuko du, arriskuak bere gain hartuz eta askatasunez” (*a su riesgo y ventura*) (Kontratuen Legeko 253.a). Legeak emakida hala definitzen badu ere, kontuan hartu behar da emakidari erabat aplikagarri zaizkiola “finantza-oreka” bermatzeko Kontratuen Legeko 258 artikuluan ezarritako teknikak. Bestalde, emakida-kontratuaren bitartez zerbitzua eskaintzeko ahalmena eskualdatu ez ezik, administrazioak bidezko du polizia-ahalmenak ere emakidadunari eskualdatzea.

Emakidaren izaera ulertzeko bi gauza bereizi behar dira: titulartasuna eta kudeaketa. Zerbitzuaren titulartasuna administrazioaren esku egongo da; aldez, kudeaketa enpresa pribatuak egingo du. Zerbitzuaren eskaintza bermatzea emakidadunaren betebeharra izango da; emaitza ekonomikoak (irabaziak nahiz galerak) bereganatuko ditu, baina, titulartasuna publikoa denez, administrazioak zuzendaritza- eta ikuskaritza-ahalmenak gordeko ditu, baita polizia-ahalmenak ere. Adibidez, tarifak administrazioak onartuko ditu, baina arrisku ekonomikoak enpresak hartuko bere gain. Edozelan ere, Administrazioak zerbitzu publikoaren baldintzak aldatzen baditu eta aldaketa horiek kontratuaren finantza erregimena ukitzen badute, Administrazioak emakidadunari konpentsazioa eman beharko dio, oreka berma dadin (258.2)

Emakidak administrazio-kontratuen izaera du, eta aldi berean zerbitzu publikoak kudeatzeko forma bat da. Kontratu-izaera badu ere, esleipena aldebakarreko administrazio-egintza baten bitartez gauzatzen da. Kontratuak emakidaren edukiak jasoko ditu. Emakida, administrazio-kontratuaren izaera izanik, administrazio-zuzenbidearen arabera arautuko da. Enpresa emakidadunak, aldez, pribatua denez, zuzenbide pribatua erabiliko du. Edozelan ere, zerbitzu publikoa eskaintzen denez, zerbitzu-emailearen eta zerbitzu-erabiltzaileen arteko harremana ez da erabat pribatua izango, harreman horrek ezaugarri publikoak izango ditu, eta lotura berezia sortuko du erabiltzailearen eta administrazioaren artean.

Bi hitzetan esanda, emakidaren erregimen juridikoa bitarikoa da, publikoa eta pribatua, enpresa ez baita publiko bihurtzen emakida izateagatik. Neurri berean, enpresa pribatua izanik zerbitzu publikoa eskaintzen duenez, haren jarduera ez da erabat askea izango, administrazioaren esku-hartzeen bitartez baldintzatua baizik. Egoera nahasi hori emakidaren berezitasun nagusia izango da (*“pueden distinguirse dos aspectos perfectamente diferenciados, uno presidido por el derecho administrativo, en cuanto que el concesionario, al gestionar un servicio público, ejerce una función pública, y otro aspecto, presidido y regulado por el derecho privado, ya que, sin olvidar su carácter de*

*concesionaria, la empresa titular de la concesión sigue siendo privada*” AGE, 1979ko apirilaren 3koa).

Emakidaren baldintza nagusiak hauek dira:

- Zerbitzu publikoak ekonomia-edukia izan behar du.
- Administrazioak zuzendaritza-, ikuskatze- eta polizia-ahamenak gordetzen ditu.
- Zerbitzu-hartzaileak partikularrak dira.

## 6.2. INTERESEZKO KUDEAKETA

Kontratuen Legeko 253.b artikulua interesezko kudeaketa honela definitzen du: “Administrazioak eta enpresaburuak zerbitzuaren ustiapenaren emaitzak banatzen dituzte kontratuan ezarritako proportzioan”. Interesezko kudeaketa horrela definituta, eduki eta garapen anitz izan dezakeen figura dela ondoriozta daiteke.

Kontratu forma honek administrazioaren eta enpresaburuaren arteko nolabaiteko elkarketa dakar, baina inolako figura organikorik sortu gabe, hots, nortasun propioa duen pertsona juridikorik sortu gabe (baltzu mistoa edo partzuergoa).

Praktikan interesezko kudeaketak eduki oso desberdinak hartzen ditu. Gerta daiteke, adibidez, administrazioak zerbitzua arautu ondoen enpresa pribatu bati beraren kudeaketa esleitzea, eta zerbitzuaren ustiapenak ekar ditzakeen irabazien portzentaje bat enpresari eskaintzea. Edo, alderantziz, hitzar liteke esleipenaren hartzaileak zerbitzuaren ustiapenari esker eskuratutako irabazien portzentaje bat (edo kopuru finko bat) administrazioari eman diezaiola.

Kontratu mota honen prestaketari, jarraitu beharreko prozedurari eta esleitzeko moduari dagokienez, emakidak aplikagarri dituen arauak bete behar dira. Enpresaren eta zerbitzu-erabiltzeen arteko harremanek, emakidaren kasuan bezala, zuzenbide publikoko berezitasunak dituzte.

## 6.3. HITZARMENA EDO KONTZERTUA

Kontratuen Legeak xedatutakoari jarraituz, hitzarmenak sina daitezke “dagokion zerbitzu publikoaren ezaugarri berdinak edo antzekoak dituzten jarduera pribatuak egiten dituzten enpresaburuekin”. Zerbitzu publikoaren titularra den administrazioak, pertsona juridiko pribatu baten instalazio, eraikin edo ondasunak erabiltzen ditu, konpentsazio ekonomiko baten trukean.

Hona hemen hitzarmenaren ezaugarriak:

- 1- Hitzarmena hala definitzen denez, Administrazioak konkurrentzia askean egiten dituen zerbitzuak kudeatzeko erabili beharko da ezinbestean. Izan ere, hitzarmena zerbitzu publikoak dituen ezaugarri

berdinak dituzten jarduera pribatuak egiten dituzten enpresaburuekin soilik sina daitezke (ospitaleak, ikastetxeak...).

- 2- Hitzarmena administrazio-jarduerak osatzeko baliabidea baino ez da. Administrazioak zerbitzua eskaintzen duenean baina beraren prestazioa nahikoa ez denean zerbitzu-eskeak asetzeko enpresa pribatuekin hitzarmena sinatu ahal izango du.
- 3- Hitzarmenaren esparru naturala gizarte- edo laguntza-zerbitzuen esparrua da.
- 4- Enpresari aplikatzen zaion araubide juridikoa eta erakunde kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzailearen arteko harremanak zuzenbide pribatuaren menpe arautuko dira.

#### 6.4. EKONOMIA MISTOKO BALTZUA

Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak izan dezakeen laugarren forma ekonomia mistoko baltzu edo elkartearen sorrera da; hots, “administrazioak bere kabuz zein beste erakunde publiko baten bitartez, enpresa batean parte hartzen duenean, norbanako pribatuekin batera, zerbitzua eskaintzeko” (253.d).

Ezaugarriak:

- 1- Administrazioaren eta norbanako pribatuen artean enpresa bat sortzen da zerbitzua eskaintzeko.
- 2- Baltzuaren kapitalean administrazioaren partaidetza ezin izan daiteke erabatekoa; bestela, ez litzateke hitz egiterik kontratu bidezko kudeaketaz (zeharkako kudeaketaz, alegia), kudeaketa propioaz edo zuzenekoaz baizik.
- 3- Enpresa-kudeatzaileari zuzenbide pribatua aplikatuko zaio, eta enpresa-kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzaileen arteko harremana zuzenbide pribatuaren arabera izango da.
- 4- Arrisku ekonomikoa enpresak berak hartuko luke

#### 7. KONTRATUAREN EDUKIA

##### 7.1. ADMINISTRAZIOAREN ESKUBIDE ETA AHALMENAK

Zerbitzu publikoa kudeatzeko kontratua sinatu ondoren, administrazioaren egoera juridikoak honako ahalmen hauek baliatzeari bide ematen dio:

###### 1. *Zerbitzuaren ezaugarriak arautzeko ahalmena*

Kontratuen Legeko 116 eta 117 artikuluen arabera, zerbitzua kudeatzeko kontratua sinatu aurretik administrazioak zerbitzuaren erregimen juridikoa zehaztu behar du, eta bereziki ezarri: administrazioaren eskumenak zein izango diren, administratu-erabiltzaileen aldeko prestazioek zer ezaugarri izango dituzten, eta zerbitzuaren titulartasuna administrazioak bereganatzen duela.

Zerbitzuaren ezaugarriak ezartzeko ahalmen hori ez da agortzen kontratua sinatu aurretik egin behar den arauketa horrekin; izan ere, kontratua indarrean izanik, administrazioak bidezko du zerbitzuaren ezaugarriak aldatzea, baita zerbitzu-hartzaileek ordaindu behar dituzten tarifak berrikustea ere, interes publikoko arrazoiak tarteko (258.1 art.).

## *2. Polizia-ahalmenez baliatzea*

Kontratua indarrean izanik, administrazioak polizia-ahalmenak gordetzen ditu, zerbitzuaren eskaintza egokia bermatzeko. Hau da, esleipen-hartzailearen kudeaketa fiskalizatu ahal izango du, horretarako behar diren aginduak emanaz, zerbitzua behar bezala eskaini dezan (*“en todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate”* 255.2 art.)

## *3. Tarifak eta prezioak onartzeko ahalmena*

Kudeatzaileak zerbitzu-erabiltzaileei kobratu behar dizkien tarifak administrazioak zehaztuko ditu (117.1 art.). Administrazioak kudeatzaileari tarifak ezarriko dizkio, horrek tarifak berraztertzeke proposamenak aurkeztu ahal izango baditu ere.

Halaber, administrazioak bidezko du aurrez onartutako tarifak aldatzea, interes publikoko arrazoirik bada aldaketa oinarritzeko (258.1 art.).

## *4. Kudeatzaileak ezarritakoa betetzen ez badu, zerbitzuan esku hartzeko ahalmena*

Kudeatzaileak kontratuaren betebeharrak betetzen ez baditu, eta ez betetze horrek zerbitzuari kalte larria eragiten badio, administrazioak bi gauza egin ahal izango ditu: kontratua hutsaldu (bertan behera utzi) edo zerbitzuan esku hartu. Esku hartzeko ahalmena oinarri hartuz, administrazioak hainbat jarduera egin ahal izango ditu; adibidez, kudeaketa berrikusteko eta zuzentzeko organo berri bat ezarri, enpresako zuzendaritzako kideak kargugabetu, eta haien orde bestea batzuk izendatu... (261 art.).

## *5. Interes publikoko arrazoiak tarteko, zerbitzua kentzeko ahalmena eta erreskatea gauzatzeko ahalmena*

Ahalmen horiek Kontratuen Legeko 262 b) eta c) artikuluetan agertzen zaizkigu. Administrazioak zerbitzua kentzea erabakitzen duenean edo erreskatea gauzatzen duenean, kudeatzaileari kalte-ordainak ordaindu beharko dizkio (264.4 art.). Gogoratu dezagun erreskatearen bitartez administrazioak bereganatzen duela kontratu bidez hirugarrenak kudeatzen duen zerbitzua. Zerbitzua erreskatatu ondoren, administrazioak zerbitzua eskainiko du kudeaketa propioari ekinez (263.2).



## 7.2. KUDEATZAILEREN ESKUBIDE ETA BETEBEHARRAK

Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak administrazioari eskaintzen dizkion ahalmenen bestaldean, kudeatzaileari dagozkion eskubide eta betebeharrak daude, hona hemen Kontratuen Legeko 256. artikulua aipatu dituenak:

- *Zerbitzua antolatu eta aurreikusitako jarraitasunarekin eman beharra, baita norbanakoei zerbitzuaz baliatzeko eskubidea bermatzea ere kontratuan ezarritako baldintzen arabera, eta, hala badagokio, administrazioak onartutako tarifak erabiltzaileei kobratzea.*

- *Zerbitzuaren ordena zaintzea, beharrezkoak izan litezkeen instrukzioak emanaz.* Kudeatzailearen esku dagoen ahalmen hori administrazioaren esku dagoen polizia-ahalmenekin bateragarria da.

- *Zerbitzua gauzatzean hirugarrenei egindako kalteak ordaindu beharra.* Kudeatzaileak ez du kalterik ordaindu beharko, kaltea administrazioari egotz lekiokoen jarduera baten ondorioz gertatu bada.

- *Berdintasun printzipioa eta bereizkeriaren debekua bermatzea.* Kudeatzaileak naziotasuna dela-eta inor baztertuko ez dela bermatu behar du. Bestalde, zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuen ondoriozko horniketa kontratuetan diskriminazio-ezaren printzipioa bermatu behar zaie Europar Batasuneko enpresei.

- *Kontratuak jasotzen dituen kopuru ekonomikoak jasotzeko eskubidea.* Kontratuak kopuruak gaurkotzeko baldintzak ezartzen baditu, baldintzak gertatuz gero kudeatzaileak kopuru gaurkotuak jasotzeko eskubidea izango du.

- *Administrazioak kontratuaren baldintzak aldatzen baditu eta horrek finantza-erregimena ukitzen badu, administrazioak kudeatzaileari konpentsazioa eman beharko dio, kontratua sinatzean oinarritzotzat jo ziren "oreka ekonomiko"rako baldintzak berma daitezen (258.2 artikulua).*

## 8. KONTRATUA HUTSALTZEA ETA LEHENGORATZEA

Administrazio publikoetako Kontratuen Legeak zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuen hutsaltze-kasuak (262) eta -erregimena (264) ezarri ditu. Administrazio-kontratuak hutsaltzeko kasu orokorretatik batzuk aplikatzen zaizkio zerbitzu publikoen kontratuen hutsaltzeari; horiez gain, 262. artikulua kontratu tipo horren hutsaltze-kasu zehatzak aipatu ditu.

Kontratu mota honek aplikagarri dituen hutsaltze-kasu orokorrak hauek dira:

- Kudeatzailea hiltzea, edo, elkarre bat bada, haren nortasuna hutsaltzea. Edozelan, Administrazioak bidezko du emakidadunaren

ondorengoekin kontratua jarraitzea, zerbitzuaren araubideak kontrakorik ezartzen ez badu behintzat.

- Kudeatzailea kiebra-egoeran egotea, ordainketak etetea, hartzekodunen konkurtsoan egotea, edo kaudimenik eza deklaratuaz izatea.
- Administrazioa eta kudeatzailea bat etorrita kontratua hutsaltzea erabakitzea.
- Emakidadunak ezarritako epeak ez betetzea edota Administrazioak ordainketak egiteko epeak ez betetzea.
- Kontratuaren ondorioz sortutako oinarrizko betebeharrak ez betetzea.
- Kontratuak berariaz ezar ditzakeen kasuak gertatzea.

Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuei dagokienez, hona hemen hutsaltze-kasu bereziak:

- Administrazioa 6 hilabetez gora atzeratzen bada, kudeatzaileari eman beharreko kontraprestazioa edo haren esku jarri behar dituen bitartekoak emateko. Kasu horretan, kontratudunak —kudeatzaileak— legezko interesak jasotzeko eskubidea izango du (administrazioaren betebeharra betetzeko epemuga bukatu eta hurrengo egunetik aurrera); eta baita kalte-ordainak jasotzeko eskubidea ere.
- Administrazioak zerbitzua erreskatatzea. Kasu horretan kontratudunak kalte-ordainak jasotzeko eskubidea izango du. Interes publikoko arrazoiak tarteko gerta daiteke erreskatea eta hala izanik, Administrazioak zuzenean ekingo dio zerbitzuaren kudeaketari.
- Interes publikoko arrazoiak direla eta, zerbitzua kentzea (kalte-ordaina dagokio).
- Kontratuak sinatu ondoren administrazioak onartutako erabakiren baten ondorioz, zerbitzua kudeatzeko ezintasuna gertatzea (kasu horri ere kalte-ordaina dagokio).

Kontuan izan behar da, halaber, kontratuak zehaztutako indarraldia gaindituz gero kontratua hutsalduko dela. 254. artikulua arabera, kontratuaren iraunaldia kontratuak berak ezinbestean zehaztu behar du, ezin baita “betiko edo eperik gabekoa izan”. Legearen aginduz, zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuaren gehienezko iraupena:

- Obrak burutu eta zerbitzu publikoa ematea objektutzat duten kontratuetan 50 urtekoa da (60 urtekoa, aldiz, kapital bitariko udal baltzu bitartez kudeatzen diren merkatu eta lonjen kasuan).
- Osasun zerbitzuez besteko zerbitzu publikoen kasuetan 25 urtekoa da.
- Osasun zerbitzuak eskaintzea objektutzat duten zerbitzu publikoak kudeatzearen kasuetan, 10 urte.

Kontratu hutsaldu ondoren, eragin juridiko automatiko bat gertatuko da: zerbitzu publikoa eskaintzeko ahalmena berriz ere administrazioari egokituko zaio, eta, horri loturik, baita azpiegituren eta ondasunen lehengoratzea ere. Lehengoratzea (edo itzulketa) gertatzen da, kontratua hutsaldu ondoren zerbitzua eskaintzeko beharrezkoak diren eraikuntzak, azpiegiturak eta gainerako ondasunak administrazioaren jabegora itzultzen direnean. Ondasunen eskualdatze bat gertatzen da: administrazioaren jabegora dator.

Lehengoratzeari buruzko klausula ezinbestekoa da zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuetan. Ez da, beraz, administrazioak hitzar lezakeen klausula huts bat, ezinbesteko klausula baizik. Hala dela adierazten du Kontratuen Legeko 259.1 artikulua: “kontratuaren epea bukatzean, zerbitzua administrazioa itzuliko da, eta kontratudunak eraikuntza eta azpiegiturak eman beharko dizkio administrazioari, kontratuak aipatzen duenari jarraituz, mantentze-egoera egokian eta funtzionatzeko moduan”. Kontratuak berak ezarri beharko du zer ondasun lehengoratuko edo itzuliko diren.

GARCIA DE ENTERRIA-k dioen bezala, lehengoratzea kontratuaren ekonomia-erregimenari lotutako zerbait da, izan ere, kontratudunak —zerbitzu-kudeatzaileak— administrazioari eman beharko dizkion ondasunak kontratuak iraun duen bitartean amortizatu dituen ondasunak dira. Amortizatutako ondasunak izanik, lehengoratzeak ez du tributu-izaerarik.

## 9. ZERBITZUEN PRESTAZIOAREN ERREGIMEN JURIDIKOA

### 9.1. ZERBITZUAREN ESTANDAR OROKORRAK

Zerbitzu publiko bakoitzaren prestazio-erregimenak ñabardura bereziak izan ditzake, dagokion zerbitzu zehatzaren arabera. Udal-kiroldegiak aplikagarri duen prestazio-erregimena eta garraio-sistemarena edo zabor-bilketarena erabat desberdinak dira. Edozelan ere, doktrinak orokorrak diren zenbait printzipio nagusi identifikatu ditu (ROLLAND), “*lois du service public*” izenekoak. Printzipio horiek “zerbitzuen estandar orokorrak” osatzen dituzte, eta honako hauek dira: etengabetasuna (jarraitutasuna), aldagarritasuna eta berdintasuna. Azter ditzagun banaka:

#### 1. *Etengabetasuna edo jarraitutasuna*

Etengabetasuna zerbitzu publikoari buruzko doktrinaren oinarrietatik bat da. Zerbitzu publikoek gizarte-betebehar kolektiboak asetzen dituzte; beraz, jarduera horiek gizabanakoei bermatu behar zaizkie, etengabe bermatu ere. Oinarriko betebehar kolektiboak asetzeko helburua duten jarduerak izanik, haien prestazioaren erantzukizuna administrazioak hartzen du bere gain, modu etengabe eta jarraitu batean norbanakoei jarduera horiek eskain dakizkien. Zerbitzu publikoak izanik, prestazio-jarduerak ez dira ekimen ekonomiko pribatuaren menpe jartzen, ezta errentagarritasunaren edo merkatu-baldintzen menpe ere, alderantzizkoa baizik. Administrazioa zerbitzu horien eskaintza etengabearen bermatzaile bihurtzen da, eskaintza jarraituaren erantzule alegia, edozein dela zerbitzua kudeatzeko erabiltzen den modua (bere kabuz edo kontratu bidez).

Administrazioen Kontratazio Legeak kontratistaren betebeharrak zehaztean, etengabetasunaren printzipioa jaso du. Legeko 256.a artikulua arabera, kontratistaren betebeharren artean honako hau dago: “zerbitzua eskaintzea hitzartutako jarraitutasunaren arabera”.

Jarraitutasunaren printzipioa, bestalde, greba-eskubide konstituzionalari ezarritako muga gisa agertzen da. Konstituzioko 28. artikulua langileei greba-eskubidea aitortu die, baina honako hau gaineratuta: greba-eskubidearen erabilera arautzen duen legeak beharrezkoak diren bermeak aurreikusi beharko ditu, “oinarrizko edo funtsezko zerbitzuak berma daitezen”. Legeak aurreikuspen konstituzional hori nola gauzatu den arautu du, “gutxienezko zerbitzuak” (*servicios mínimos*) ezartzeko ardura administrazioaren esku utziz (17/1977 Errege Lege Dekretua, martxoaren 4koa, lan-harremanei buruzkoa).

## 2. Aldagarritasun printzipioa

Zerbitzu publikoaren eskaintzak interes orokorrak asetzea izan behar du helburu. Interes orokorrak aldagarriak izan daitezkeen neurrian, zerbitzu publikoaren eskaintza-baldintzek ere aldagarriak izan beharko dute, interes orokorrei egokitzeko. Aldagarritasun printzipioaren isla nagusia administrazioak gordetzen duen eskumen bat da: zerbitzu publikoa kontratu bidez kudeatzen bada eta administrazioak zerbitzuaren ezaugarriak aldatzen baditu, kontratistak aldakuntza horiei egokitzeko beharra izango du (Sektore Publikoko Kontratuen Legeko 258.1 artikulua). Edozelan ere, aldakuntza horiek kontratuaren finantza-oreka aldatzen badute, kontratistak konpentsazioa jasotzeko eskubidea izango du.

Zerbitzu-hartzaileen ikuspegitik ere, aldagarritasun printzipioak ondorioak izaten ditu. Zerbitzuaren eskaintza-baldintzak zerbitzua arautzen duten xedapenetan agertuko dira (edota zerbitzua kudeatzeko landutako kontratuan). Horiek aldatuz, eskaintza-baldintzak ere aldatzen badira, zerbitzu-hartzaileak baldintza berrietara egokitzera beharturik egongo dira. Hau da, zerbitzu-hartzaileek ez dute zerbitzua modu jakin batean, edo ezaugarri jakin batzuen arabera, jasotzeko eskubide subjektiborik. Zerbitzu-hartzaileen egoera juridikoa arauen bidez delimitatutako egoera da, eta, beraz, une bakoitzean zerbitzua eskaintzeko ezarritako baldintzetara egokitzera beharturik egongo dira.

## 3. Berdintasun printzipioa

“Zerbitzu publikoak baliatzeko berdintasun printzipioa” Konstituzioak aitortzen duen “berdintasun printzipio” orokorraren agerpen zehatza baina ez da. Zerbitzu publikoak baliatzeko berdintasun printzipioak bi aurpegi ditu:

- Aurpegi objektiboa: zerbitzu publikoa diseinatzean, eta baita zerbitzua baliatzeko arauak ezartzean ere, ez dago diskriminazio-baldintzarik ezartzerik.
- Aurpegi subjektiboa: norbanako guztiek zerbitzu publikoak jasotzeko eskubide berdinak dituzte. Hau da, zerbitzuaren arauak ezartzen dituzten baldintzak betetzen dituzten norbanako guztiek zerbitzuak baliatzeko eskubidea izango dute, gainerako erabiltzaileekin berdintasunezko baldintzetan.

Baina ezaguna denez, berdintasun printzipioa ezin uler daiteke modu absolutuan. Berdintasuna ez da uniformetasuna. Hain zuzen ere, berdintasun

printzipioak egoera berdinetan daudenen artean tratamendu berdina eskaintzea eskatzen du, baina, egoera desberdina edo desorekatua izanez gero, berdintasun printzipioak desberdintasun horiek gainditzea eskatzen du, eta hori lortzeko tratamendu desberdina zilegi izan daiteke. Tratamendu desberdina edo desorekatua zilegi gerta dadin, honako baldintza hauek beharko dira:

- Norbanakoen (edo kolektiboen) egoerek desberdinak izan behar dute.
- Desberdintasun horiek oinarri objektiboa izan behar dute, inola ere ez oinarri arbitrarioa.
- Berdintasun printzipioak bultzatuko lukeen tratamendu desberdinaren oinarriak ezgaitasunak (fisiko, ekonomiko, sozialak...) edo izatezko desorekak gainditzea izan behar du.
- Azkenik, tratamendu-desberdintasunak arrazoizkoa eta neurritzkoa izan behar du.

## 9.2. ERABILTZAILAILEAREN ESTATUTUA

Zerbitzu-emailearen (administrazioaren edo erakunde emakidadunaren) eta zerbitzu-hartzailearen arteko harreman juridikoak honako ezaugarri hauek agertzen ditu:

- *Izaera objektiboa du.* Zerbitzu-emailearen eta zerbitzu-hartzailearen arteko harremanaren edukia arauak aurreikusitako edukia da. Zerbitzu publikoa arautzen duten administrazio-arauek prestazio-jardueraren ezaugarriak eta baldintzak aurreikusten dituzte. Hori horrela, zerbitzu publikoaren prestazio-erregimenari dagokionez, borondate-autonomiak ez du izango ia tokirik. Horren isla garbia administrazioaren esku dagoen ahalmena da, zerbitzu-arauek aldatzeko ahalmena alegia. Administrazioak, zerbitzuaren titular modura, zerbitzuaren ezaugarriak aldatzeari ekiten badio, prestazio-harremanaren ezaugarriak ere aldatuko dira, eta kasu horretan erabiltzaileak ez du izango juridikoki horren aurka ezer ere egiterik.
- *Izaera publikoa du.* Zerbitzu-emailearen eta zerbitzu-hartzailearen arteko harremanaren sorrera hainbat baliabide juridikoren bidez gauzatu daiteke: batzuek forma juridiko erabat publikoa izango dute; beste batzuek, ordea, forma pribatua izango duten arren (kontratua, kasu), haien erregimena zuzenbide publikoaren arabera izango da. Zenbaitetan zerbitzuaren prestazio-harremana administrazio-egintza baten ondorioz sortuko da (adibidez, unibertsitaterako sarbidea onarpen baten bitartez lortzen da); beste kasu batzuetan, aldiz, harremana kontratu formaz sortzen da (adibidez, garraio publikoetako txartela, edo elektrizitatea, telefonoa eta uraren kontratua). Horiek kontratu forma hartzen badute ere, zerbitzu-hartzaileak hitzar ditzakeenak oso eduki mugatuak dira, eta zerbitzu-arauek ezartzen duten erregimen juridiko publikoaren menpeko edukia izango dute.

- *Lotura bereziko harremana sortzen da.* Zerbitzu publikoa baliatzean, zerbitzu-hartzailea lotura bereziko harreman batean kokatzen da, eta zerbitzu-emaileak ezartzen duen ordenazio- eta diziplina-erregimenaren menpe jardun beharko du zerbitzuaz baliatzean.

### 1. Erabiltzailearen eskubideak

Kasuan kasuko zerbitzu publikoa arautzen duten xedapenek zerbitzu-hartzailearen eskubide eta betebeharrak agertuko dituzte. Edozelan ere, badira izaera orokorreko eskubide batzuk; horien artean nagusia *zerbitzua baliatzeko eskubidea* da. Zerbitzu publikoa jasotzeko edo erabiltzeko eskubidea eskubide orokorra da, norbanako guztiei eta bakoitzari aitortutako eskubidea alegia. Nolanahi ere, dagokion zerbitzuaren izaerari eta hedapenari dagokienez, zenbaitetan zerbitzuaz baliatzeko eskubidea baldintzaturik ager daiteke.

- Kasu batzuetan, arauak ezartzen dituzten baldintza orokor eta abstraktuak betez gero, zerbitzu publikoaz baliatzeko eskubidea automatikoki sortuko da. Adibidez gaixo egonez gero, gizarte-segurantzako mediku-prestazioez baliatzeko eskubidea sortuko da. Beste batzuetan aldiz, zerbitzuaren hedapen-eremua unibertsala ez den kasuetan, zerbitzua baliatzeko eskubidea ez da hain automatikoa izango, eta, adibidez, baldintzatua izan daiteke (gaitasun-froga bat gainditu beharra). Unibertsitatean sartzeko gainditu behar diren frogak horren adibide argia dira.
- Bestalde, zerbitzu-hartzaileen kopuruak zerbitzuaren gaitasuna gainditzen badu, zerbitzuaz baliatzeko eskubidea mugatu ahal izango da, irizpide objektiboak erabiliz. Adibidez udal-igerilekuan sartzeko gehienezko kopurua gaindituz gero, zerbitzuaz baliatzeko eskubidea mugatu beharko da.
- Zerbitzuaz baliatzeko eskubideak, batzuetan, betebeharrak ere bihurtzen da. Hori da, hain zuzen ere gizarte-segurantzaren zerbitzuaren kasua edo derrigorrezko hezkuntzaren kasua.

Zerbitzuaz baliatzeko eskubidearen eduki zehatza zerbitzua arautzen duten xedapenek agertuko dute (adibidez, garraio-sistemaren ordutegia, prestazioaren baldintzak, eta abar). Bestalde, prestazio-erregimen ohikoaren arabera, zerbitzu-hartzailea zerbitzua jasotzeko edo hura baliatzeko eskubidearen jabe da. Badira zenbait kasu, ordea, egoera pasibo hori gainditu eta erabiltzaileei zerbitzuaren konfigurazioan eta kudeaketan esku hartzeko bide ematen dietenak; adibidez, eskolako gurasoei eta erabiltzaileei (EK-ko 27.5 eta 7 art.).

### 2. Erabiltzailearen betebeharrak

Erabiltzaileen betebeharrak nagusiak bi dira: batetik, zerbitzu-arauek ezartzen dutenaren arabera jardun beharra eta, bestetik, kontraprestazioa ordaintzea. Azter ditzagun banaka:

- Zerbitzu-arauek errespetatzea. Zerbitzu-arauek zerbitzua baliatzeko baldintzak eta ezaugarriak ezartzen dituzte. Zerbitzu-hartzailea zerbitzua jasotzerakoan horien menpe jardun beharko du. Gogora dezagun zerbitzua baliatzerakoan erabiltzailea lotura bereziko harreman baten barne kokatzen dela, eta horren ondorioz zerbitzu-emaileak balia dezakeen diziplina ahalmenaren menpe kokatzen da. Diziplina ahalmena oinarri hartuz, zerbitzu-emaileak zigortu ahal izango ditu zerbitzu-arauen aurkako jarduerak, adibidez zerbitzua baliatzeko eskubidea kenduz edota, isunak jarritz.

- Kontraprestazioa ordaintzea. Zerbitzuaz baliatzeko, zerbitzu-hartzaileak zerbitzu-arauek ezartzen duten kontraprestazioa ordaindu beharra izango du. Kontraprestazioa ordaindu beharra ez da kasu guztietan gertatzen; adibidez, derrigorrezko irakaskuntzako zerbitzua ezer ere ordaindu gabe jasotzen da. Edozelan ere, kontraprestaziorik gabeko zerbitzu publikoak salbuespen dira, eta gehienetan erabiltzaileak zerbitzua jasotzearen trukean zerbait ordaindu beharko du. Kontraprestazioaren izaera juridikoa desberdina da, ikusirik zerbitzu-emailea nor den; horrela:

- Zerbitzu-emailea administrazio-erakunde bat izanik, kontraprestazioak "tasa"-izaera izango du (zerbitzua zuzenbide publikoaren arabera eskaintzen bada, sektore pribatuak zerbitzu horiek eskaintzen ez baditu edota zerbitzua jasotzea borondatezkoa ez denean) edo "prezio publiko"ko izaera (gainerako kasuetan).
- Aldiz, zerbitzu publikoa kontratu bidez eskaintzen denean kontraprestazioak izaera pribatua izango du (titulua kontratua bera izango da, autobus-txartela kasu).

Kontraprestazioaren kopurua finkatzeko erabiltzen den irizpidea zerbitzuaren kostua berdintzea da.

## BIBLIOGRAFIA

ARIMANY LAMOGLIA, E., *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*. Ariel, Barcelona, 1980; ARIÑO ORTIZ, G; MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L.; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *El nuevo servicio público*. Marcial Pons, Madrid, 1997; BALLESTEROS, A., eta BALLESTEROS, M., *Manual de gestión de los servicios públicos locales*. El Consultor, Madrid, 2005; BASSOLS COMA, M., *Constitución y modelo económico*. Tecnos, Madrid, 1988; DE LA CUÉTARA, J.M., *Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*. INAP, Madrid, 1991; DOMÍNGUEZ-BERRUETA, M., *El incumplimiento de la concesión de servicio público*. Civitas, Madrid, 1981; FERNÁNDEZ FARRERES, G., "El concepto de servicio público y su funcionalidad en el derecho administrativo de la nueva economía", *Justicia Administrativa* 18, 2003; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy" RAP 150, 2000; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Empresa pública y servicio público: el final de una época" REDA 89, 1996; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El dogma de la reversión de concesiones" in *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1998; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos" RAP 12, 1953; GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en Derecho español" RAP 135, 1994; GARRIDO FALLA, F., "El modelo económico en la Constitución española y la revisión del concepto de servicio público" REDA 29, 1981; JIMÉNEZ-BLANCO, A., "Servicio público, interés general,

monopolio: recientes aportaciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea” REDA 84, 1994; MALARET i GARCÍA, E. (zuz.), *Régimen Jurídico de los servicios públicos*. Madrid, 1997; MALARET i GARCÍA, E., *Notas acerca de la caracterización de la iniciativa pública local*. Bartzelona, 1990; MALARET i GARCÍA, E., “Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto” RAP 145, 1998; MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica” RAP 100-102, 1983; MESTRE DELGADO, J.F., *La extinción de la concesión de servicio público*, INAP, Madrid, 1992; MESTRE DELGADO, J.F., “Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular la concesión” in S. MUÑOZ MACHADO (arg.), *Tratado de derecho municipal*. II Bol, Madrid, 1988; MIGUEL MACHO, L., *El servicio público y el régimen jurídico de los usuarios*. CEDECS, Bartzelona, 1999; MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*. Civitas, 1998; QUINTANA LÓPEZ, T., *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*. Civitas, Madrid, 1987; RIVERO YSERN, E., “La protección del usuario de los servicios públicos” RAP 87, 1978; SALA ARQUER, J.M., “La empresa mixta como modo de gestión de los servicios públicos en la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas” REDA 90, 1996; SÁNCHEZ ISAC, J., *Teoría y práctica de las concesiones de servicios locales*. Bayer Hnos, Bartzelona, 1992; SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madrid, 2004; SARASOLA GORRITI, S., *Zerbitzu publikoaren kontzeptua eta kudeaketa*, ELERIA testuak 3, 2003; SARASOLA GORRITI, S., “Udal zerbitzu publikoen emakida egungo merkatu ekonomiako eredu. Hileta zerbitzuen azterketa berezia”, I. LASAGABASTER HERRARTE (zuz.), *Toki Zuzenbideari buruzko egungo arazo batzuk*, (Zuzenbide Publikoari buruzko IV. Jardunaldiak), IVAP, Zarautz, 2003; SARASOLA GORRITI, S., *La concesión de servicios públicos municipales. Estudio especial de las potestades de intervención*. IVAP, 2003; SERRANO DE TRIANA, A., *Fundamentos del servicio público*. Complutense, Madrid, 1990; SERRANO TRIANA, A., *La utilidad del concepto de servicio público y la crisis del Estado del bienestar*. Madrid, 1983; SOSA WAGNER, F., *Gestión de los servicios públicos locales*. Civitas, Madrid, 2004; SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La actividad de la Administración y el servicio público*. Comares, Granada, 1998; TENA PIAZUELO, V., “La reserva al sector público de actividades económicas” J. BERMEJO VERA (zuz.), *Derecho Administrativo. Parte especial*. Civitas, Madrid, 1998; VILLAR EZCURRA, J.L., *Derecho Administrativo especial*. Civitas, Madrid, 1999; VILLAR EZCURRA, J.L., *Servicio público y técnicas de conexión*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.



## Hamabigarren gaia. ADMINISTRAZIOAREN SUSTAPEN JARDUERA

### 1. KONTZEPTUA

Administrazioaren sustapen-jardueraren helburua norbanakoen jarduerak bideratzea da, interes orokorrari mesede egiten dieten jarduera pribatuak bultzatzea hain zuzen ere. Kasu horretan, administrazioaren eginkizuna norbanakoen jarduerak sustatzea baino ez da. Interes orokorreko helburuekin bateragarriak diren jarduera pribatuak bultzatzeko pizgarriak eta bestelako laguntza publikoak erabiltzen ditu administrazioak.

Sustapen-jarduera norbanakoarentzat onuragarri dela eta, zuzenbideak ez ohi dio erreparatu bereziki jarduera modu horri. Orain dela gutxira arte, sustapen-jarduera ez da arauen objektu izan. Sustapen-neurriak ez dira juridikoki gatazkatsuak gertatu (eskubideak eta onurak baino sortu ez dituztelako), eta horren kariaz ulergarri gerta dakiguke zuzenbideak arretarik egin ez izana. Halako moldez, non ulertu baita sustapena bera botere publikoen zuhurtzia-ahalmenaren egikaritzea baino ez dela, irizpide politiko, sozial edo ekonomikoetan oinarrituriko zuhurtzia-ahalmenaren egikaritzea hutsa, alegia. Berriki bada ere, sustapen-jarduera arautzeari bide eman zaio, eta, horrenbestez, zuzenbidearen objektu bihurtu da. Hain zuzen ere, Zuzenbidezko Estatuari lotutako zenbait printzipiok jarduera modu hori arautzea eskatu dute. Printzipio horien artean honako hauek aipa daitezke:

- Diru publikoaren inbertsio orori lotzen zaion *aurrekontu-legezketasunaren printzipioa*. Inbertsio publikoak dakartzaten laguntzek aurrekontuetan isla zehatza izan behar dute. Gogoratu dezagun Espainiako Konstituzioko 133. artikulua tributu arloko legezketasun printzipioa ezarri duela; bidenabar, ezarri du 133.3 artikulua zerga-onura guztiak legeren batean jaso behar direla. Kasu horretarako lege-erreserba bat ezarri da, beraz. Bestetik, Aurrekontuen Lege Orokorra aurrekontu-legezketasunaren printzipioa ezarri du, eta horrek bi ondorio izan ditu: batetik, administrazioari ezin eska dakioke diruzko betebeharririk, aurrekontuan jasota ez badago. Eta bestetik, aurrekontuetan adierazitako zenbatekoa gainditzen duten administrazio-erabakiak deusezko dira.
- *Berdintasun printzipioa*: baliabide publikoak urriak diren neurrian, laguntzak eskaintzeko prozedurek berdintasun printzipioa bermatu behar dute (deialdiak argitaratuz, konkurrentzia askea bermatuz, lehiaketa-oinarri argiak ezarriz, eta esleipenak erabakitzean gardentasuna bermatuz).
- Administrazio-jardueraren *gardentasun printzipioa* bera.
- *Konpetentzia askearen printzipioak* ere sustapen-jarduera arautzera bultzatu du, dirulaguntza publikoek merkatu-arauak desorekatu baititzakete.
- *Gastu publikoa kontrolatu beharrak* zein iruzurraren eta ustelkeriaren aurkako politikak dirulaguntza publikoak arautzera bultzatu dute.

Sustapen-jarduera, beraz, administrazioek baliatzen dituzten neurrien bidez gauzatzen da, interes publikoarekin bateragarriak diren jarduera pribatuak pizteko, bultzatzeko edo sustatzeko. Sustapen-jarduera, azken batean, laguntza eskaintzea da; eta horixe da, hain zuzen ere, Europar Batasuneko zuzenbidean jarduera modu hori identifikatzeko erabiltzen den terminoa: "laguntza publikoa".

Baina administrazioek norbanakoei eskaintzen dizkieten laguntza guztiak ezin daitezke sustapen-neurritzat jo. Izan ere, sustapen-neurrien helburua jarduera pribatu zehatz bat bultzatzea da, interes edo onura publikoa duen jarduera pribatua bultzatzea alegia, edota administrazioari laguntzea jardueraren bat eginez. Ondorioz, egoera ekonomiko larrian dagoen jendeari edo marjinazio-egoeran dauden gizabanakoei ematen zaizkien laguntza ekonomiko edo sozialak ezin dira sustapen-neurritzat jo. Laguntza ekonomiko horiek ongizate-zerbitzu publikoari lotutako prestazioak baino ez dira. Gauza bera esan daiteke Gizarte Segurantzak ematen dituen pentsioei buruz edo langabezia-laguntzei buruz, horiek ere ez baitira sustapen-neurriak, prestazio publikoak baizik.

Sustapen-neurrien onuradunak norbanakoak edo pertsona juridiko pribatuak izan ohi dira. Gero azalduko dugun moduan, Diru Laguntzei buruzko Lege Orokorrak botere publikoak ere aipatzen ditu dirulaguntzen balizko onuradun gisa. Edozelan ere, administrazio batek beste bati egiten dizkion kapital-transferentziak ez ohi dira sustapen-neurritzat hartu, ezta zerbait gauzatzeari loturiko transferentziak badira ere. Transferentzia horiek administrazioen arteko laguntza-tekniken barnean sartzea hobesten da, eta ez sustapen-neurrien artean.

Pizgarri ekonomikoak eskaintzea da norbanakoaren jarduera pribatua interes orokorreko helburuetara bideratzeko erarik ohikoena. Pizgarri ekonomikoak eskainiz, administrazioak bi gauza lortzen ditu: jarduera ekonomiko pribatuak norabideratzea eta onuradunen jarduera kontrolatzea (hau da, pizgarria emateko ezarri diren baldintzak betetzen ote dituen aztertzea).

## 2. BILAKAERA

Administrazioaren sustapen-jarduera XVIII. mendean hasi zen, Estatu monarkikoak jarduera modu hori erabiliz ekonomia-garapena bultzatzeari ekin zionean, bereziki nekazaritzaren, abeltzaintzaren, industriaren, meatzaritzaren, merkataritzaren eta nabigazioaren garapenen eraginez. XVIII. mendearen bukaerako Monarkia ilustratuak laguntza-teknikak erabiliz gizarte-klase pribilegiatuen garapen ekonomiko eta kulturala bultzatzeari ekin zion. Testuinguru horretan agertu ziren “herriaren adiskideak” izeneko elkarteak (gurean, *Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*). Ilustrazioaren garaia ondoren, XIX. mendeko lehen hiru laurdenean nagusi izan zen ideologia liberalarekin, sustapen-jarduerak indarra galduko zuten, eta ekonomia-jarduerak merkatuaren arau hutsen esku laga ziren. Botere publikoaren ekimen ekonomikoa gaitzesten zuen Estatu liberalaren ideologiarekin bateraezina bihurtu zen sustapen-jarduera ekonomikoa.

Baina XIX. mendeko azkenaldian, “Estatu sozial” esku-hartzailearen lehen zertzeladen agerpenari lotuta, Estatuko sustapen-neurriek indar berria hartu zuten; bereziki, ur-azpiegiturei, ureztatze-sistemei, enpresa hidroelektrikoei eta baita etxebizitza sozialen lehen saioei lotuta. Hortik aurrera sustapen-neurriak indarra hartuz joango ziren, industrializazio-prozesuari lotuta. Estatu-laguntzei esker, industrializazio-prozesuak garapen zabala izan zuen, eta inbertsio pribatua bultzatu zuen bereziki sektore ekonomiko estrategikoetan.

XX. mendearen erdialdera, Europa osoan ekonomia-garapenari lotutako politika orokorra “sustapen-plangintza” publikoen bitartez gauzatzeari ekin zitzaion. Sustapen-plangintza orokorrak ekonomia-garapenerako tresna bihurtu ziren, eta ekimen pribatua norabideratu zuten. “Laguntza publikoak” izan ziren sustapen-plangintza orokorrak gauzatzeko erabilitako tresnak (dirulaguntzak, zerga-arintzeak, kreditu ofiziala, kreditu lagundua, sustapen-kanpaina publikoak, eta abar). Baliabide horiek erabiliz, Estatuak ekonomia-garapena zuzentzeko bitarteko eraginkorrak aurkitu zituen. Estatuak

lehenetasunezkoztat jo zituen sektoreetan eta geografia-eremuetan inbertsio pribatua norabideratzeari ekin zion. Denborarekin ekonomia-sektore osoak laguntza publikoen menpean kokatuko ziren (nekazaritza, meatzaritza, ontzigintza...) eta haien iraupena, eraldaketa eta modernizazioa laguntza publikoen bitartez baldintzatua izango zen. Bestalde, ekonomiaren garapenaz gain, sustapen-neurriak gizarte-garapena bultzatzeko baliabide gisa erabiliko ziren (etxebizitza sozialak, zinema-ekoizpena, artea, eta abar).

Sustapen-politika publikoak benetan garrantzitsuak ziren 1978. urtean. Ez da harritzeko, beraz, Konstituzioko hainbat artikulutan botere publikoei zuzendutako aginduak aurkitzea sustapen-politikak abiaraz ditzaten. Horien artean: “Botere publikoek bide egokiak jarriko dituzte aurrerapen sozial eta ekonomikoa bermatzeko” (40.1); “Botere publikoek, era berean, lanbide-heziketa eta lanbidearekiko egokitzapena bermatuko duen politika sustatuko dute” (40.2); “Botere publikoek osasun-heziketa, heziketa fisikoa eta kirola sustatuko dituzte” (43.3); “Botere publikoek kultura sustatuko dute” (44.1); “Estatuak atzerrian dauden espainiar langileen eskubide ekonomiko eta sozialak babestuko ditu” (42); “Botere publikoek bermatuko dute Espainiako herrien ondare historiko, kultural eta artistikoa” (46); “Espainiar guztiek dute etxebizitza duin eta egokia izateko eskubidea. Botere publikoek bideak jarriko dituzte eskubide hori gauzatzeko, eta dagozkion arauak ezarriko dituzte” (47); “Botere publikoek bideak jarriko dituzte gazteriak parte-hartze libre eta eraginkorra izan dezan garapen politiko, sozial eta kulturalen” (48); “Botere publikoek kontsumitzaile eta erabiltzaileen heziketa eta informazioa sustatuko dute, eta haien erakundeak bultzatuko” (51.2); “Botere publikoek kontu egingo diote ekonomiaren sektore guztiak modernizatzeari eta garatzeari —bereziki, nekazaritza, abeltzaintza, arrantza eta eskulangintza—, espainiar guztien bizi-maila parekatzea helburu” (130.1).

“Ongizate-estatu”aren ereduaren aurrez aurrez kokatzen diren politika “neoliberal”ek ez dute sustapen-jarduera erabat alboratu. Dударik gabe ildo neoliberalak sustapen-neurriak gutxitzea ekarri dute, bereziki zenbait industria-sektoreri dagokienez eta, nabarmen, zerbitzu publikoei dagokienez. Baina beste zenbait arlotan sustapen-neurriek berebiziko garrantzia izaten jarraitzen dute gaur eguneko ere. Horien artean, nekazaritza, nekazaritza-garapena, arrantza eta etxebizitza aipa daitezke. Sektore horiek diru-iturri publikoak jasotzen dituzte. Laguntza ekonomiko publikoak dira sektore horien iraupenerako oinarria. Gauza bera esan daiteke kulturaz, hezkuntzaz, ikerkuntzaz, gizarte-egintzaz, garapen-laguntzaz... eta antzeko sektoreez. Laguntza publikoek duten garrantziari lotuta, gaur egun “hirugarren sektorea” izenekoa zabal garatu da. Hots, irabazi-asmorik gabeko erakunde zein elkarteak nabarmen ugairu dira, gizarte-egintzan parte hartuz eta, neurri batean bederen, zeregin horietan administrazioa ordezkatzuz. Jakina denez, elkarte eta erakunde horiek diru-iturri publikoei esker bizi dira.

Europar Batasunean sustapen-jarduerek beren lekua dute. Europar Erkidegoko Hitzarmenak zein Europako Konstituzioak sustapen-neurrien ezinbestekotasuna islatzen dute. Horri lotuta, azpimarratu behar da Europar Batasunaren helburuen artean honako hau dugula: “bere herrien ongizatea bultzatzea, eta garapen jasangarria erdiestea, betiere hazkunde ekonomiko orekatuan oinarrituz, enplegua, gizarte-garapena, ingurumenaren babesa eta hobekuntza, garapen zientifikoa eta teknikoa eta Estatu kideen arteko kohesio ekonomiko, sozial eta lurraldeartekoa bultzatuz” (Europar Erkidegoko Hitzarmena, 2 art). Helburu horiek lortzeko, sustapen-neurrien ezinbestekotasuna agerikoa da. Izatez, Batasunaren “politikak”, hein handi batean bederen, eta sektore jakin batzuetan nagusiki, teknika horren bitartez gauzatzen dira. Sektore horien artean, honako hauek ditugu: gizarte-politika, enplegua, nekazaritza eta arrantza, kontsumitzaileen babesa, Europako garraio-sareak, Europako telekomunikabide-sareak, ikerkuntza eta garapena, hezkuntza eta lanbide-heziketa,

eskualde-politika... Batasuneko aurrekontuaren zatirik handiena erabiltzen da sustapen-politikak abian jartzeko.

### 3. SUSTAPEN TEKNIKAK

Sustapen-jarduera bideratzeko administrazioak erabiltzen dituen teknikak sailkatzean, doktrina klasikoak (JORDANA, 1949) hiru multzo bereizi zituen: *ohorezko neurriak* (kondekorazioak, sariak, ohorezko tituluak), *neurri ekonomikoak* (dirulaguntzak, salbuespenak, hobariak) eta *neurri juridikoak* (onuradunaren estatusa desjabetze batean, edo elkarte bati onura publikoa aitortzea). Gaur egun, sailkapen hirukoitz horrek garbiketa baten beharra du, zalantza juridiko ugari sortzen baitira ohorezko neurriak zein neurri juridikoak benetako sustapen-teknikak ote diren baieztatzean.

*Ohorezko neurriei* dagokienez, zalantzak sortzen dira sustapen-jardueraren oinarriak diren "helburua" eta "kausalitatea" ez baitira argi hautematen. Sustapen-jardueraren bitartez, administrazioak norbanakoari pizgarriak eskaintzen dizkio, interes publikoa duen jardueraren bat gauzatu dezan. Norbanakoak egiten duen jardueraren eta administrazioak aurrez eskaini dion pizgarriaren artean kausalitate-harremana izan behar da, eta hori ez da hala gertatzen ohorezko neurrien kasuan. Ohorezko neurriak *a posteriori* ematen dira, eskuarki, hainbat jarduera egin izanagatik eta ez bat bakarra, eta askotan, gainera, jasotzailearen merezimenduak kontuan hartu gabe (noblezia-titulua, kasu).

Sustapen-*neurri juridikoen* multzoan, zenbait norbanakori egoera juridiko berezia aitortzen dieten erabakiak jasotzen ziren, bereziki desjabetze-prozeduretan onuradunari aitortutakoa. Baina kasu horietan, neurri juridikoek ez zuten inolako sustapen-helbururik. Sustapen-jardueraren berezko ezaugarria norbanakoa bultzatzea da, interes publikoa duen zerbait egin dezan. Ez da hori desjabetze-onuradunaren kasua.

*Neurri ekonomikoak* dira, beraz, sustapen-jarduera egiteko bitartekoak. hainbat motatako neurri ekonomikoak daude, eta horiek aztertuko ditugu jarraian:

#### 3.1. DIRUZKO EKARPENAK

Diruzko ekarpenak laguntza publikotzat jotzeko, honako ezaugarri hauek izan behar dituzte:

- Funts publikoetan dute oinarria (handik ateratzen dira).
- Onuraduna pertsona publiko edo pribatua izan daiteke.
- Jasotzaileak ez du kontraprestaziorik ematen.
- Diruzko ekarpena interes publikoko helburuetara bideratzen da.

Diruzko ekarpenen bidezko laguntza publikoei *dirulaguntza* deritze. Dirulaguntzei buruzko Legeak, 2. artikuluan, ezaugarri horiek aipatu ez ezik, ekarpenaren erabilera ere zehaztu du (dirulaguntzak zerbait egiteko edo lortzeko ematen baitira). Aurrerago hitz egingo dugu horretaz.

Dirulaguntzaren kontzeptua nahikoa zabala da. Eta horren kariaz, dirulaguntzek helburu oso desberdinak izan ditzakete. Adibidez, helburu ekonomikoa (ekoizpen jakin bat bultzatuz, sektore ekonomiko jakinak bultzatuz, enpresak bultzatuz...), hezkuntza- edo kultura-helburua izan dezakete (bekak, ikerketa-laguntzak...), gizarte-egintza izan dezakete helburu (gubernuz kanpoko erakundeei zuzentzan zaizkienak), edo helburu instituzionala (alderdi politikoei, talde parlamentariei edo toki-administrazioei ematen zaizkienak) besteak beste.

### 3.2. ONURAK ETA ZERGA ARINTZEAK

Onuren eta zerga-arintzeen bitartez, administrazioak zenbait inbertsio pribatu bultzatzen ditu. Adibidez, etxebizitza-inbertsioak, inbertsio-planetakoko ekarpenak, onura publikoko erakunde pribatuei egindako ekarpenak... eta beste aringarri dira Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zergan.

### 3.3. KREDITU LAGUNTZAK

Kreditua lortzeko administrazioak eskaintzen dituen abalak, eta kreditu-erakundeek eskaintzen dituzten kostu txikiko finantzazioak dira sustapen-bitarteko honen adibiderik ohikoenak. Kontuan izan behar da administrazioak, norbanakook ordaindu behar ditugun interesen zati bat ordaintzeari ekiten dionean, dirulaguntza forma bati ekiten diola (Dirulaguntzari buruzko Legea 2.4.h art.). Hori ez da, beraz, kreditu-laguntza, dirulaguntza baizik.

### 3.4. IZAERA ERREALEKO LAGUNTZAK ETA LAGUNTZAK ESPEZIEAN

Kasu honetan administrazioak norbanakoari egiten dion ekarpena ez da diruzkoa, ondasun bidezkoa baizik. Horiek ere izaera ekonomikoa duten laguntza publikoak dira, eta horren kariaz, enpresen aldekoak direnean, lehia-arauen menpe izango dira. Honako hauek har daitezke adibidetzat: enpresak instalatzeko edo babestutako etxebizitzak eraikitzekeo lurzoru publikoaren ekarpena, kostu handiko ondasun higikorren ekarpena (ordenagailuak, kasu)...

### 3.5. ZEHARKAKO LAGUNTZAK

Zeharkako laguntzek onuradunei abantaila ekonomikoak ekartzen dizkiete. Ekarpene zuzenekin alderatuta, zeharkako laguntzak nabarmen zailagoak dira hautematen; izan ere, beren eraginean arabera definitzen dira, eta ez ekarpena egiteko moduren arabera. Adibide gisa, honako hauek aipa daitezke: azokak antolatzea; enpresa pribatuetako akzioak erostea; enpresa pribatu batzuei produktuak erostea; administrazioak enpresei zerbitzuak eskaintzea; erretiratuei bidaia-txartelak erostea edo erretiratuentzako bidaiak antolatzea; automobil berriak erosteko dirulaguntzak eskaintzea (*renove plana*); merkataritzaguneetara joateko autobus-lineak jartzea; enpresaburu pribatuek landu behar dituzten proiektu teknikoak administrazioak berak lantzea...

Zeharkako laguntzek duten arazo juridiko nagusia honako hau da: merkatuko lehia askearen printzipioari kalte egin diezaioketela, edota berdintasun printzipioari berari. Hori horrela izanik, kasuz kasu aztertu beharko da zein den laguntzaren helburua, zein haren eragina, eta merkatu-arauekin bateragarria ote den. Europar Batasuneko Auzitegiak jurisprudentzia zabala du zeharkako laguntzei lotua. Zeharkako laguntzak noiz gertatzen diren identifikatzeko hainbat irizpide erabiltzen badira ere, bat azpimarratu behar dugu: *inbertitzaile pribatuaren irizpidea*. Irizpide horren arabera aztertu behar dena zera da, administrazioak eragiketa ekonomikoa egitean inbertitzaile pribatu batek egingo zukeen inbertsioa gauzatu duen edo ez. Hau da, administrazioak inbertitzaile pribatuek egingo ez luketen eragiketa bat egiten badu, lehia askearen kontrako zeharkako laguntza eman duela uler daiteke. Ikus Lehen Instantziako Auzitegiaren Epaia, 2003ko martxoaren 6koa, *WLG*; 2003ko abuztuaren 5koa, *P&O European Ferries* (Bizkaiko Foru Aldundiak erositako itsasontzi-bidaien txartelei buruzkoa da). Ikus, orobat, Auzitegiaren Epaia, 2002ko maiatzaren 16koa, *Frantzia c. Batzordea*.

#### 4. PRINTZIOAK

Dirulaguntzei buruzko Legeak, 8. artikuluan, sustapen-neurri ekonomikoek aplikagarri dituzten printzipioak zehaztu ditu. Hona hemen:

##### 4.1. PUBLIZITATEA ETA GARDENTASUNA

Printzipio hori Dirulaguntzei buruzko Legeko 8.3.a artikuluan agertzen da. Europar Batasuneko zuzenbideari dagokionez, printzipio horrek betebeharrak erantsiak dakartza, lehia askea uki dezaketen laguntza publikoei dagokienez: "Estatu kideek laguntzak emateko edo aldatzeko dituzten proiektuen berri jakinaraziko diote Batzordeari, Batzordeak oharpenak aurkezteko moduan aurretik behar beste denbora emanda (...). Estatu kideak ezin izango ditu gauzatu bere proiektuetako neurriak, harik eta esandako prozeduran behin betiko erabakia hartu arte" (88.3 EEH eta III-168.3 Europako Konstituzioa).

Printzipio horren agerpen nagusia dirulaguntza-prozeduretan ezinbestekoa den izapide batean datza: dirulaguntzaren deialdia eta oinarriak argitaratzearen ezinbestekotasunean (Dirulaguntzari buruzko Legeko 9.2 art.). Legearen aginduz, dirulaguntzaren oinarriak ez ezik, dirulaguntza ebatzen duen akordioa bera ere argitaratu behar da, onuraduna nor izan den zehaztuz, jasotako kopurua eta baita helburua ere. Ohoreari edo intimitateari kalte egin dakiokenean salbu, datu horiek argitaratu behar dira (18.3.d art.). Administrazioari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar dira, eta baita haren iragarki-taulan ere.

##### 4.2. KONKURRENTZIA ETA OBJEKTIBOTASUNA

Printzipio horren arabera dirulaguntzak prozedura bat izapidetu ondoren eman behar dira, eta interesdun guztiei parte har dezaten bide eman. Dirulaguntzen prozedurek prozedura irekiak izan behar dute, eta lehia-konkurrentziaren arabera gauzatu, aurrez ezarritako balioespen-irizpideen arabera (22.1 art.). Dirulaguntzak kasu jakin batzuetan baino ezin daitezke modu zuzenean eman; kasu hauetan hain zuzen ere:

- Estatuko, erkidegoetako edo toki-administrazioetako aurrekontuetan nominalki zehazturikoak.
- Legeek aurreikusi dituzten dirulaguntzak (haien ematea eta kopurua lege ezarrita daudenean).
- Interes publikoan, gizarte-interesean, ekonomia-interesean edo gizatasun-arrazoietan oinarriturik zailtasun bereziak daudenean deialdiak argitaratzeko (22.2 art.)

Objektibotasuna bermatzeko, legeak zenbait prozedura-baldintza ezarri ditu. Adibidez, oinarriak argitaratzea; esleitzeko irizpideak alde aurretik zehaztea; esleitzeko proposamena organo kolegiatu batek lantzea, eta gero organo erabakitzaileari igortzea; eta esleitzeko erabakia arrazoitua izatea (22.-25. art.).

##### 4.3. BERDINTASUNA ETA DISKRIMINAZIO EZA

Berdintasun printzipioak dirulaguntzen prozeduretan bi isla ditu: batetik, dirulaguntza esleitzean eskatzaile guztien artean hautaketa egin behar denez, administrazioak ez du desberdintasunik egiterik eta oinarriei estu jarraitu behar die. Bestetik, dirulaguntzaren oinarriak zehaztean, administrazioak berdintasun printzipioaren arabera jardun behar du. Edozelan ere, horrek ez du esan nahi dirulaguntzak erabateko uniformetasunez aurreikusi behar direnik, zilegi baita,

adibidez, ekonomikoki desorekatutako eremuentzako dirulaguntzak aurreikustea (ikus 96/1990 KAE).

Horri lotuta ikus 93/337/CE Europar Batasuneko Batzordearen Ebazpena, foru-aldundiek aurreikusitako onura fiskalei buruzkoa, eta baita 96/2002 KAE, gai berari buruzkoa.

#### 4.4. ERAGINKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA

Eraginkortasun printzipioak sustapen-neurriaren bitartez lor daitezkeen emaitzak, dirulaguntzaren helburuen araberakoak izan daitezela eskatzen du. Efizientziak, aldiz, baliabide publikoen erabilerarik hoberena gauzatzea eskatzen du. Bi irizpideok kontuan hartu beharko dira dirulaguntzaren oinarriak zehaztean, eta bereziki balizko onuradunak aurreikustean.

### 5. LAGUNTZA PUBLIKOAK ETA EUROPAR BATASUNA

Laguntza publikoei buruzko Europar Batasuneko araubideak bi norabide ditu. Araubidea, batetik, Batasunak berak balia ditzakeen sustapen-neurriez arduratu da, eta, bestetik, estatuak eman ditzaketen laguntza publikoen eta askatasun ekonomiko europarren arteko bateragarritasunerako baldintzak agertzen ditu. Azter ditzagun banaka.

#### 5.1. EUROPAR BATASUNEKO LAGUNTZAK

Europar Batasuneko jardueraren zati handi bat sustapen-neurrien bitartez gauzatzen da. Horien artean bereziki aipagarriak dira: FEOGA izeneko programa, nekazarien errentei buruzkoa, eta egitura-funtsak, gizarte- eta ekonomia-kohesioari zuzenduak (EEHko 158. art.). Azken horien barnean FEDER izeneko dago (Eskualde Garapenari buruzko Europako Funtsa), eskualdeen arteko desorekak orekatzeko helburua duena; FSE izeneko (Europako Gizarte Funtsa), enplegua sustatzeko eta bizitza-baldintzak egokitzeko; IFOP (arrantza antolatzeako finantzabidea); eta baita kohesio-funtsak ere, ingurumen-azpiegiturak eta Europa barneko garraio-sareak sustatzekoak. Bestalde, nekazaritza-arloari lotuta aipagarria da LEADER programa, nekazaritza-garapenari lotua; eta kultura- eta hezkuntza-arloetan ERASMUS eta SOCRATES, unibertsitate arteko mugikortasuna sustatzeko programak. Mugaz gaindiko lankidetzak bideratzeko INTERREG programa dago.

Egitura-funtsak Kontseiluaren erregelamendu batean arautu dira (1260/1999, ekainaren 21ekoa). Egitura-funtsak "osagarritasun printzipio"aren arabera aplikatzen dira; hots, Batasunak, salbuespenak salbu, ez ditu proiektu osoak finantzatzen, portzentaje bat baino, eta estatu kideak bere gain hartzen du gainerako portzentajea. Estatuak garapen-planak lantzen dituzte, eta, behin landuta, Batzordeari bidaltzen zaizkio finantzazioa lortzeko. Laguntza lortuz gero, eskuduna den administrazioak kudeatuko du (Estatuko administrazioa dela, Erkidegoko administrazioa dela) eta baita balizko erantzukizunen ardura hartuko ere (dirua itzultzea, eta abar).

#### 5.2. ESTATU LAGUNTZAK ETA LEHIAREN BABESA

Europar Erkidegoko Hitzarmenak estatu-laguntzak baldintzatu ditu lehia askea bermatzeko. Administrazio publiko guztiek enpresei eman diezazkieketen laguntzak, beraz, zuzenbide europarrak ezarritako baldintzen eta mugen menpe gauzatu behar dira.

Gai horri lotuta, zuzenbide europarrak honako printzipio nagusi hau ezarri du: estatu kideek emandako laguntzak edo estatu-funtsen bidez emandakoak, edozein modutakoak izanda ere, barne-merkatuarekin bateraezinak izango dira, estatu kideen arteko trukeei eragiten badiete, baldin eta, zenbait enpresa edo ekoizpenen alde eginez, lehia faltsutzen badute edo faltsutzeko modukoak badira. (EEHko 87.1 art. eta EuKoko III-167.1 art.). Estatu-laguntzat zein zerga-neurri jo daitezkeen argitzeko xedez, Batzordeak komunikazio bat argitaratu zuen, 1998ko abenduaren 10ean (DO C-384 p.3).

Printzipio horri zenbait ñabardura egin behar zaizkio:

- Lehena; laguntza ez-zilegizat jotzeko, estatu kideen arteko trukeei eragiteko gaitasuna izan beharko du; beraz, gaitasun hori ez duten laguntzek ez dute zuzenbide europarreko printzipio hori aplikagarri izango, estatuen arteko trukeetan eragina izan dezaketen laguntzei zuzendutako printzipioa baita.

- Bigarrena; artikulua erabiltzen duen laguntzaren kontzeptua oso kontzeptu zabala da ("edozein modutakoak badira ere" aipatzen du). Beraz, barne hartuko lituzke ez bakarrik zuzeneko laguntzak, baita zeharkakoak ere. Bideanbar, laguntza-emailea administrazio publikoa izan daiteke zein (jurisprudentziak dioen moduan) administrazioek kontrolatzen dituzten erakunde instrumentalak.

- Hirugarrena; artikulua aplika dadin, laguntzak "enpresen" aldekoa edo "ekoizpen" jakinen aldekoa izan behar du, eta ez bestela. Kultura- edo gizarte-elkarteei zuzendutakoak ez ditu barne hartzen.

Bestalde, estatu-laguntzak debekutzen dituen artikulua aplikagarritasun orokorrari hitzarmenak berak salbuespen zehatz batzuk ezarri dizkio:

- Banako kontsumitzaileei emandako gizarte-laguntzak, produktuen jatorrian oinarritutako bereizkeriarik gabe ematen badira. Horren adibideak botikak erosteko laguntzak izan daitezke (botikek Europako edozein herrialdetakoak izan beharko dute).

- Hondamendi naturalek edo salbuespenezko beste gertaera batzuek sortutako kalteak konpontzeko emandako laguntzak.

- Alemaniako Errepublika Federaleko zenbait eskualdetako ekonomiaren alde egiteko emandako laguntzak, Alemaniak izandako banaketaren ondorioz sortutako desoreka ekonomikoak berdintzeko beharrezkoak diren heinean (behin-behineko xedapena da, eta desagertuko dela aurreikusia dago).

Badira beste kasu batzuk Europako barne-merkatuarekin bateragarritzat jo daitezkeenak (EEHko 87.3 art.) :

- Bizi-maila nabarmen apala daukaten eskualdeetako edo langabezia larria jasaten duten eskualdeetako ekonomia garatzeko laguntzak.

- Europako interes orokorreko proiektu garrantzitsuren bat sustatzeko laguntzak, edo estatu kideren bateko ekonomiaren gainbehera larriari aurre egiteko laguntzak.

- Ekonomiako zenbait jardueraren edo zenbait eskualderen garapena sustatzeko laguntzak, baldin eta truketako baldintzak erabat aldatzen ez badira eta interes orokorraren kontra jartzen.



- Kultura sustatzeko eta ondarea zaintzeko laguntzak, Batasuneko trukeetarako eta lehiarako baldintzak erabat aldatzen ez badituzte eta interes orokorraren kontra jartzen.

- Kontseiluak, Batzordeak hala proposatuta, onartutako erregelamendu edo erabakien bitartez finkatzen diren gainerako laguntza motak.

Ondorioz, esan daiteke nahiko era zabalean aurreikusi direla barne-merkatuarekin bateragarriak izan daitezkeen laguntza publikoak. Eskualdeei emandako laguntza zilegi diren argitzeko, ikus Batzordearen zuzentarauak (DO 1998 C-74 p.9; 2000ko abenduaren 9an moldatuak, DO C 258 p.5).

Artikulu horien aplikazioari lotuta, hitzarmenak kontrol-prozedura bat aurreikusi du (88. art. edo III-168. art.). Batzordeak, estatu kideekin batera, etenik gabe aztertuko ditu estatu kideetan dauden laguntza-sistemak. Batzordeak, interesatuei beren oharrak egiteko dei egin ondoren, frogatzen badu estatu kideak zuzenean edo estatuko funtsen bidez emandako laguntza barne-merkatuarekin bateraezina dela, edo gehiegikeriaz aplikatzen dela, Europaren erabakia onartuko du, zehazten duen epean estatu kide horrek laguntza bertan behera utz edo aldaraz dezan. Estatu kideak erabaki hori betetzen ez badu ezarritako epean, Batzordeak edo horretan interesa daukan beste edozein estatu kidek jo dezake zuzenean Europar Batasuneko justizia-auzitegira.

Bestalde, estatu kideek laguntzak emateko edo aldarazteko dituzten proiektuen berri jakinarazi behar diote Batzordeari, Batzordeak oharrak aurkezteko moduan aurretik behar beste denbora emanda (ikus JAE 2004ko azaroaren 11koa, *Diputación Foral de Alava*; ikus ere AGE 2004ko abenduaren 9koa). Batzordeak laguntza-proiekturen bat barne-merkatuarekin bateraezina dela irizten badio, interesatuei dei egingo die ohartarazpenak egin ditzaten. Estatu kide horrek ezin izango ditu gauzatu bere proiektuko neurriak, harik eta esandako prozeduran behin betiko erabakia hartu arte. Prozedura Batzordearen erabaki baten bitartez ebatziko da. Erabakia errekurritzeko gai da justizia-auzitegian. Edozelan ere, Batasuneko Auzitegiek "balioespen-marjina zabala" aitortu ohi diote Batzordeari; auzibidezko kontrola mugatua da, soilik argitzen baititu prozedura-urratzeak, arrazoitze eza, egitateen benetakotasuna eta bestelako gai formalak (JAE, 2002ko irailaren 26koa, *Espainia v. Batzordea*).

### 5.3. EUSKAL LURRALDEEN FINANTZA AUTONOMIA ETA ESTATU LAGUNTZAK

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren epaia, 2006ko irailaren 6koa (C-88/03), interesgarria da; izan ere, lehen aldiz, estatua ez den lurralde batek zerga-tasa txikiagoak ezartzen ahal dituela agertzen du, betiere zenbait baldintza betetzen badira. Auzitegiak Azore uharteei buruzko prozesu batean ezarri du doktrina berria. Euskal ogasunei zuzeneko aipamenik egiten ez bazaie ere, doktrina hori oso-osorik aplikatu liteke. Estatuaren azpitik dagoen erakunderen batek onartutako zerga-arauak noiz ez diren legez kanpoko estatu-laguntzat jo behar azaltzen digu epaiak. Hiru baldintza bete behar dira:

- Alde batetik, gobernu zentralarena ez den estatutu politiko eta administratiboa izatea.

- -Bestetik, zerga-tasak ezartzeko erabakian gobernu zentralak esku hartzeko aukerarik eduki ez izana.
- Eta, azkenik, tasa murriztagoa ezarri duen eskualdeak edo tokiko erakundeak ezin du gobernu zentraletik inolako kalte-ordainik jaso. Alegia, neurrien ondorio politikoak eta finantzazkoak bere gain hartu behar ditu lurralde horrek.

*“67 Como ha señalado el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, para que pueda considerarse que una decisión que se haya adoptado en estas circunstancias lo ha sido en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas es necesario, en primer lugar, que sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central.*

*68 De lo anterior resulta que, conforme a lo expuesto por el Gobierno del Reino Unido, para que pueda considerarse que existe la suficiente autonomía política y fiscal en relación con el Gobierno central en lo que atañe a la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas de Estado, es necesario no sólo que la entidad infraestatal disponga de la competencia para adoptar, para el territorio de su competencia, medidas de reducción del tipo impositivo con independencia de cualquier consideración relativa al comportamiento del Estado central, sino también que asuma las consecuencias políticas y financieras de tal medida.”*

Aipatutako baldintza horiek betez gero, erreferentziazko esparruak eskualdea izan behar du, eta ez estatua. Hots, estatutu politiko berezia izanik eta finantza-ahalmen nahikoa, Estatuz kanpoko zerga-tasa ezarri ahal izango da. Azoreetako errenta-zerga ezartzeko araudiak ez dituela baldintza horiek betetzen ebatzi zuen epaitegiak, eta, ondorioz, Portugalgo gobernuak jarri zuen helegitea atzera bota zuen. Aldiz, Arabako, Bizkaiko, Gipuzkoako eta Nafarroako ogasunen kasuan, baldintza horiek betetzen diren neurrian, Ekonomia Ituna zein Nafarroako Itunaren babesean onartutako zerga tipoak ez legoke “estatu-laguntza” ez-zilegizat jotzerik.

Hain zuzen ere, eskualde edo toki-entitate bateko zerga-neurri bat estatu-laguntza den edo ez zehazteko, eskualde horren baitako egoera bakarrik aztertzea zilegizat jo behar da, estatuko gainerako lurraldeekin alderatu beharrik gabe. 2004. urteko abenduan Espainiako Auzitegi Gorenak Arabako, Bizkaiko, eta Gipuzkoako Elkarteetan gainerako Zergaren tasa legez kanpokotzat jo zuen, Espainiako baina apalagoa zela argudiatuta. EAEn % 32,5 zen tasa, eta Espainian, % 35. Harrezkero, aldundiek zerga-tasa berriro ezarri nahi izan duten aldi bakoitzean, EAeko Justizia Auzitegi Nagusiak esku hartu du, Gorenak erabakitakoa ez zirela betetzen ari ohartarazteko eta tasa atzera botatzeko. Luxenburgoko epaitegiaren erabakia sozietateen zergak izan duen ziurgabetasun-egoera eta zerga-arauen arazo juridikoak behin betiko gainditzeko giltza dela esan daiteke.

Euskal lurraldeen finantza autonomiari buruzko epaia oraindik eman ez bada ere Auzitegiko Abokatu Nagusiak 2008ko maiatzaren 9an aurkeztu zuen bere txostena. Abokatu Nagusiak Foru Ogasunek arau propio ezberdinak onartzea zilegi dutela defendatu zuen, izan ere lau alor hauetan autonomia maila nahikoa baitute: lehenik eta behin, autonomia instituzional nahikoa dute; bigarrenik, arau fiskalak onartzeko

prozeduran Gobernu espainiarraren iritzia ez da erabakigarria; hirugarrenik, arau fiskalen bidez politika ekonomiko propioak garatzeko ahalmena dute; eta azkenik, zerga apalagoak edukitzearen poderioz diru gutxiago biltzen bada, ondorioak Aldundiek euren gartuko dituzte, estatuari kalterik egin gabe.

## 6. DIRULAGUNTZA

### 6.1. ARAUBIDEA

Dirulaguntzaren araubide orokorra honako lege honetan jaso da: 38/2003 Legea, azaroaren 17koa, Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorra. Lege horrek oinarrizko izaera du, baina ez bere osotasunean. Lehen azken xedapenak oinarrizko izaera duten artikulua zerrendatu ditu. Horiek, beraz, administrazio publiko guztietan aplikagarri izango dira.

Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorren gainerako artikulua (oinarrizko izaerarik ez dutenak) Estatuko administrazioan eta toki-administrazioetan aplikagarriak dira. Haatik, legea aplikagarri bihurtzen da, dirulaguntza jakinaren gaineko oinarrizko araubidea Estatuari dagokionean (adibidez, eskumen material partekatuei loturiko dirulaguntzak); eta baita Estatuko administrazio organoek esku hartzen dutenean erkidegoetako administrazioek antolaturiko prozeduretan ere (kasu horretan, Estatuko organoek Legearen arabera esku hartuko dute, baina erkidegoetako organoek ez) (ikus 3.4 art.).

Estatuko administrazioaren menpeko erakunde instrumentalei buruz xedapen zehatzak jaso dira (3.2 art. eta 16. XG).

Mankomunitateak, partzuergoek eta hainbat administrazioen artean sortutako gainerako formek legearen menpe jardun beharko dute dirulaguntzak ematean.

Europar Batasuneko funtsez baliatuz ematen diren dirulaguntzak beren xedapen zehatzen arabera arautzen dira, eta, besterik ezean, (osagarri gisa) Dirulaguntzen Legea aplikatuko dute.

Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, dirulaguntzen erregimen juridikoa Euskal Erkidegoko Ogasunaren Printzipio Orokorra ezartzen duen testu bateginean jasota dago (1/1997 Legegintzako Dekretua, azaroaren 11koa). Erkidegoko administrazioak ematen dituen dirulaguntzek honako erregimen juridiko hau dute aplikagarri: Estatuko Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorren oinarrizko izaeradun artikulua eta, gainerakoan, Ogasunaren Printzipio Orokorren Testu Bategina. Azpimarratu behar da testu bateginak agertzen dituen dirulaguntza-erregimena eta -prozedura erkidegoko administrazio nagusian zein haren menpeko autonomiadun erakundeetan aplikatzen dela. Aldiz, baltzu publikoek, zuzenbide pribatuko erakunde publikoek eta gainerako erakundeek (aurrekontu orokorraren bitartez finantzatuta badaude) dirulaguntza bat eman behar dutenean, publizitate, konkurrentzia eta objektibotasun printzipioak bermatzera baino ez daude behartuta.

Estatuko araubidea edo erkidegoko araubidea, bata edo bestea, aplikagarri izango da dirulaguntza bakoitza emateko erakunde eskuduna nor den ikusita. Dirulaguntza bat emateko erakunde eskuduna erkidegoa denean, Estatuko oinarrizko artikulua betetzeaz gain, bere prozedura-araubidearen arabera jardun beharko du. Bi hitzetan esanda, prozedura-araubide bat edo bestea aplikatzea erabakiko du dirulaguntzari dagokion eskumen materialak. Horrela, etxebizitzari, nekazaritzari eta beste zenbait arlori loturiko dirulaguntzen kasuan, eskumen material horiek, erkidegoarenak izanik, erkidegoaren araubidearen arabera gauzatu beharko dira, eta

erkidegoari egokituko zaio horiek ematea. Estatuaren eta erkideagoaren arteko eskumen-banaketaren arabera aplikatu beharko da dirulaguntza-erregimen bat edo bestea, beraz.

Eskumen-banaketaren praxia gatazkatsua gertatu da dirulaguntzei dagokienez, eskumen-arazo juridiko ugari gertatu baitira. Bereziki gatazkatsuak gertatu dira Estatuako Aurrekontu Orokorretako funtsetatik ordaindu baina, era berean, erkidegoei dagozkien eskumen materialei loturiko dirulaguntzak. Hasiera-hasieran, Estatuak interpretazio honi heldu zion: dirulaguntzak Estatuako funtsetatik ordaindu behar badira, Estatuari dagokio bere erregimena ezartzea eta dirulaguntzak kudeatzea, edozein dela eskumenaren titularra. Irizpide horrek zuzenbide anglosaxoian hedapen zabala duen *spending power* (gastu-ahalmena) printzipioa hartu zuen oinarritzat. Irizpidearen arabera, dirua ordaintzen duenari dagokio araubidea ezartzea eta dirulaguntza kudeatzea. Irizpidearen horren bitartez, autonomia-erkidegoei mugatu egin zitzaizen beren eskumenez baliatzeko ahalmena, bereziki etxebizitzako, nekazaritzako, turismoko, gizarte-zerbitzuetako eta antzeko eskumenei loturiko sustapen-politikak abian jartzea.

Konstituzio Auzitegiak gatazka juridiko hori argitu zuen. Haren jurisprudentziaren arabera, "gastu-ahalmena" ez da eskumen-banaketa bideratzeko edo hura aldatzeko printzipio baliagarria. Eskumen-banaketa Konstituzioak eta estatutuek zehaztu dute, arloz arlo zehaztu ere. Beraz, Estatuak zein erkidegoak sustapen-politikak baliatu ahal izango dituzte, bakoitzari dagozkion eskumen materialen esparruaren barne, eta horietan baino ez (KAE: 144/1985; 95/1986, 96/1986, 146/1986, 152/1988, 14/1989, 13/1992, eta abar). Edozelan ere, kontuan izan behar da Estatuak arloren bati lotuta oinarritzko araubidea ezartzeko eskumenak dituenen, bidezko izango duela arlo horri buruzko sustapen-politiken oinarriak ezartzea.

## 6.2. KONTZEPTUA, EZAUGARRIAK ETA IZAERA

Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorrak (38/2003 Legeak, azaroaren 17koak) dirulaguntzaren kontzeptua modu honetan jaso du: administrazio publikoek pertsona publiko zein pribatuei egiten dizkieten diru-ekarpenak dira, baldin eta...

- onuradunen zuzeneko kontraprestaziorik gabe egiten badira,
- diru-sarrera helbururen bat lortzeari lotuta badago, dela proiektu bati, dela jarduera bati, dela zerbait egiteari...,
- finantzaturiko jardueraren, proiektuaren edo dena delakoaren xedea bada erabilgarritasun publikoa, gizarte-interesa edo helburu publikoko jarduera baten sustapena.

Ezaugarriak:

- Administrazioak diruzko ekarpena egiten du (dirua ematen du). Zerga-salbuespena ez da, beraz, dirulaguntza.
- Norbanako bati ematen zaio. Beraz, erakunde-administrazioari edo beste administrazioei ematen zaizkienak ez dira berez dirulaguntzak.
- Onuradunak ez du zuzeneko kontraprestaziorik eskaintzen; hau da, onuradunak ez dio zerbitzurik eskainiko administrazioari.
- Laguntza ekonomikoa onuradunaren jarduera bati lotzen zaio. Horiek horrela, dirulaguntza emanez gero, administrazioaren eta onuradunaren artean harreman juridikoa sortuko da, dirulaguntza ez baita ematean amaitzen.
- Onuradunaren jarduerak erabilgarritasun publikoa edo gizarte-interesa izan behar ditu.

Dirulaguntzak harreman juridiko administratiboa sortzen du. Gaur egun ez dago esaterik dirulaguntza administrazioaren erabaki aske, doako, borondatezko eta prekariozkoa denik. Dirulaguntza ematea egintza arautua da, ez zuhurtziazkoa. Dirulaguntzak arautzen dituzten xedapenek elementu arautuak jasotzen dituzte, beraz, administrazioak ez du izango zuhurtzia-ahalmenik dirulaguntzak kasu batzuetan emateko eta besteetan ez emateko. Gainera, dirulaguntzak iragartzen eta eskaintzen dituzten lehiaketen oinarriek elementu arautuak ezartzen dituzte (onuradun izateko baldintzak edo balioespen- irizpideak, kasu). Dirulaguntzak esleitzeko, prozedura izapidetu behar da. Publizitatearen, lehiakortasunaren eta objektibotasunaren araberako prozeduren ondorioz gauzatu behar dira esleipenak. Bestalde, berdintasun printzipioak, proportzionaltasun printzipioak edo administrazio-eraginkortasunak administrazioaren zuhurtzia-ahalmena erabat mugatzen dute dirulaguntzen prozeduretan.

Dirulaguntza nori eman erabakitzeko lehiaketa erabili behar da, eskabideak konparatuz eta alde zuretik ezarritako balioespen-irizpideak eskabideei aplikatuz. Horiek epaileen kontrolari bide ematen diote. Dirulaguntzen prozeduretan elementu arautuak nagusi izanik, dirulaguntza ezeztatzen duten administrazio-egintzen aurka errekurtsua aurkeztu ahal izango da. Hain zuzen ere, onuradunek baino eskubide hobek dituzten eskatzaileek esleipenaren aurkako errekurtsua aurkeztu ahal izango dute.

### 6.3. PROZEDURA

#### 1. Oinarriak argitaratzea

Lehen fasean administrazioak dirulaguntzaren oinarriak jasotzen dituen arau juridikoa onartu behar du. Proiektuaren izaerari dagokionez, ezinbesteko gerta daiteke Europar Batasuneko Batzordeari horren berri ematea, gorago azaldu dugun moduan. Oinarri horiek onartzeko erabiltzen den forma administrazio bakoitzean desberdina da:

- Estatuko administrazioan, ministroaren aginduz onartzen dira.
- Toki-korporazioetan, ordenantza orokor edo berezia (edo erkidegoko legediak ezar dezakeen beste formaren bat).
- Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, Ogasun Nagusiaren Printzipioei buruzko Testu Bateginak ez du forma juridiko zehatzik aipatu. Agertu duena zera da: Jaurlaritzak, sailburuek eta erakunde autonomiadunetako presidentek eta zuzendariak dirulaguntzaren oinarriak jasotzen dituzten arauak onartzeko eskumena dutela, baita laguntzak emateko (esleitzeko) eskumena ere. Edozelan ere, "laguntzei edo dirulaguntzei buruzko arauetan, eskumena duten erakundeek beste organo batzuen esku utzi ahal izango dute nori eman erabakitzeko eskumena" (51.2 art.). Deskontzentrazioaren aukera jasotzen da, beraz.

Oinarri horiek administrazio bakoitzari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar dira (dela Estatuko aldizkari ofizialean, dela Erkidegoko aldizkarian, dela lurralde historikokoan). Oinarriek ezarri behar dituzten zehaztasunak ugari dira: dirulaguntzaren objektua; onuradunek bete behar dituzten baldintzak, eta, hala badagokio, erakunde laguntzaileek izan behar duten kaudimena; prozedura; organo eskudunen identifikazioa; dirulaguntza emateko irizpide objektiboen zehaztapena; dirulaguntzaren kopurua; bermerik jarri behar ote den edo ez; aurrerapenik jasotzeko aukerarik ote dagoen; beste laguntzekin bateragarri ote den edo ez; dirulaguntzaren erabilera justifikatzeko modua eta epea; erabilera bete ezean izan daitezkeen ondorioak, eta

laguntza emateko kontuan izandako baldintzak aldatu egiten badira gerta daitezkeen ondorioak; isiltasunaren ondorioak; oinarrien aurka jar daitezkeen errekursoak...

Bestalde, deialdia argitaratzen duen administrazioak izaera ekonomikoko printzipio bat bete behar du: dirulaguntza eman ahal izateko, diru kopuru horiek jasota egon behar dute aurrekontuetan, aurrekontuetan jasota ez dauden dirulaguntzak deusezak baitira.

## 2. Esleitzeko sistema

Dirulaguntzen prozedurak ofizios zabaltzen dira, deialdi publikoa eginez. Arau nagusia *lehia-konkurrentzia sistema* erabiltzea da.

Eskabideak epearen barruan aurkeztu ondoren, prozeduraren instrukzioa hasten da. Instrukzioa kide anitzeko organo baten esku egon ohi da. Berez, instrukzioa egin behar duen organo kolegiatua ez da izango dirulaguntza emango duen organoa; edozelan ere, ez da ezarri instrukzioa gauzatzeko ezinbestekoa denik organo kolegiatua. Beraz, esleipenak ebazteko organo eskudunak berak ere gauzatu dezake instrukzioa.

Instrukzio-organoak bere kabuz jardun beharko du, eta bidezko iritzitako txostenak eskatuko ditu. Instrukzioa eskabideak aztertzean datza, eta horiek balioesten dira aurrez ezarritako lehentasun- eta balioespen-irizpideen arabera. Irizpide objektiboek eta esleipenerako lehentasunek dirulaguntza arautzen duten xedapenetan agertu behar dutenez, instrukzioa jarduera arautua dela ulertzen da. Instrukzio-organoak eskatzaile bakoitzak agertu dituen merezimenduak balioetsi (puntuatu) baino ez du egiten. Instrukzioa egin ondoren, instrukzio-organoak txosten baten bitartez agertu beharko ditu bere emaitzak. Txosten hori oinarritzat hartuz, "ebazpen-proposamena" lantzen da. Ebazpen-proposamenak arrazoitua izan behar du. Gero, kasurik gehienetan entzunaldi publikoaren fasea zabaltzen da. Hura bukatutakoan, behin betiko proposamena landu, eta ebazpena onartu behar duen organoari igortzen zaio.

Dirulaguntzak esleitzeko salbuespeneko sistema *zuzeneko esleipena* da. Sistema hori konkurrentziarik gabe gauzatzen da, eta horregatik legeak aurreikusitako kasuetan baino ezin da erabili. Legeak hiru kasu aurreikusi ditu:

- Dagokion administrazioaren aurrekontuan berariaz jasotako dirulaguntzak, baita hitzarmenetan ageri direnak eta baita dirulaguntza arautzen duen xedapenean ageri direnak ere (berariaz aurreikusitakoak).
- Dirulaguntzaren ematea, lege-maila duen arau batek ezarritako kasuetan.
- Interes publikoko, edo gizarteko, ekonomiako edo gizatasuneko beste arrazoiren bat tarteko, deialdi publikoa egitea zail duten dirulaguntzak (22.2 art.). Hipotesi hori oso zabala eta zehaztugabea da. Estatuko administrazioaren esparruan, gobernuak, errege-dekretu bidez, onartu behar ditu dirulaguntza horiek. Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan ere, Jaurlearitzak du dirulaguntzak zuzenean emateko eskumena. Zuzeneko esleipenak Dekretu forma erabiliz egin behar dira, dagokion sailburuaren proposamenari jarraiki, eta arrazoitutako txosten bat landu ondoren.

Euskal Autonomia Erkidegoko araubidearen arabera, dirulaguntzen prozedurak bi motatakoak izan daitezke:

- *Prozedura arrunta*. Prozedura arrunta *lehiaketa* bidez gauzatzen da. Eskabideak konparatuz eta oinarrietan ezarri diren irizpideak aplikatuz, eskatzaileen

arteko lehentasunak ezartzen dira. Balioespen-organo kolegiatu batek egin behar du. Dirulaguntzaren oinarriek organo horren osaera zehaztu beharko dute. Organo kolegiatuak onuradunen proposamena igorri behar dio organo emaileari, horrek erabaki dezan.

- *Prozedura berezia. Lehiaketarik ez da egiten.* Legeak hainbat aukera aurreikusi ditu: aurrenik eskatzen dionari dirulaguntza ematea; eskabideak aurkeztu dituzten guztien artean dirulaguntza banatzea (kopuruak hainbanatuz); aurrekontuetan izendaturik agertzen diren dirulaguntzak zuzenean ematen dira.

### 3. Dirulaguntza ematea

Dirulaguntzaren prozedura bi modutara buka daiteke: ebazpenez zein isiltasunez.

*Ebazpenez.* Dirulaguntzaren oinarriek ezarri behar dute Administrazioak esanbidezko erabakia interesdunei jakinarazteko duen gehieneko epea. Legearen aginduz, organo eskudunak, ebazpena emateko eta jakinarazteko, gehienez sei hilabete izango ditu, deialdia argitaratu zen egunetik aurrera zenbatuta (sei hilabetez gorako epeak lege-mailako arauak zein Europar Batasuneko arauak ezar dezakete). Ebazpena interesdunei jakinarazi beharko zaie, eta ebazpenaren laburpena argitaratu behar da.

*Isiltasunez.* Dirulaguntzaren oinarriek isiltasunaren ondorioak zeintzuk diren ezarri behar dute. Arau nagusi gisa, isiltasun ezeztatzailea jaso da. Berriztagarriak diren dirulaguntzetan, aldiz, isiltasuna positiboa da.

*Estatuko Administrazioan* honako organo hauei dagokie dirulaguntzak ematea: ministroei, estatu-idazkariei eta autonomiadun erakundeetako zuzendariari. Edozelan ere, 12 milioi euro gainditzen dituzten dirulaguntzak Ministro Kontseiluaren edo Ekonomia Gaietarako Batzorde Eskuordetuaren onespina behar dute. Bestalde, Ministro Kontseiluaren erabakiz, dirulaguntzak emateko eskumena deskontzentra daiteke.

*Euskal Autonomia Erkidegoan,* Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 51.1 artikulua arabera, honako hauei dagokie dirulaguntzak ematea: Jaurlaritzari, sailburuei eta autonomiadun erakundeen zuzendariari. Kasu horretan ere, dirulaguntzak emateko gaitasuna deskontzentra daiteke, xedapenen bitartez.

*Toki-administrazioetan,* dirulaguntzak emateko eskumena osoko bilkurarena edo presidentearena izan daiteke, barne-antolakuntzako erregelamenduan ezarritako eskumen-banaketa arabera. Oinarrien Legeak ez du banaketa zehatzik ezarri.

Gorago esan den moduan, dirulaguntzak emandakoan ebazpen horiek aldizkari ofizialean argitaratu beharko dira

*Erakunde laguntzaileak.* Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorrak erakunde laguntzaileen figura aurreikusi du. Erakunde laguntzaileak erakunde publiko edo pribatuak izan daitezke, dirulaguntzak banatzeaz arduratzen direnak edo dirulaguntzaren kudeaketan laguntza eskaintzen dutenak. Erakunde pribatuak badira, zenbait baldintza bete beharko dituzte (kaudimen- arauak, kontratista publikoei ezartzen zaizkien bermeak bete, eta abar), eta horiek hautatzeko publizitatean, eta konkurrentzia eta berdintasun printzipioetan oinarritzen den prozedurari jarraitu behar

zaio. Administrazio eskudunaren eta erakunde laguntzailearen arteko harremana hitzarmen baten bitartez gauzatu behar da.

Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 52. artikulua erakunde laguntzaileak ere aurreikusi ditu. Erakunde Laguntzaileek dirulaguntza publikoak kudeatu eta ordaindu egiten dute. Euskal legearen arabera, erakunde laguntzaileak har daitezke: zuzenbide publikoko korporazioak (toki-administrazioak, foru-aldundiak); zuzenbide publikoko erakundeek sortutako fundazioak; eta pertsona juridiko-pribatuak (elkartek, adibidez).

Erakunde laguntzaileak organo emailearen izenean eta bere kontura jarduten du. Onuradunak organo emailearekiko dituen betebeharrak erakunde laguntzailearekiko betebeharrak dira. Beraz, ikuskapenak, adibidez, erakunde laguntzaileak egingo ditu, eta onuradunak horiek jasan beharko ditu. Erakunde laguntzaileen betebeharrak nagusiak honako hauek dira:

- Onuradunei funtsak ematea.
- Dirulaguntzak emateko ezarritako baldintzak bete direla egiaztatzea.
- Jasotako funtsak nola banatu diren justifikatzea.
- Kontu Publikoen Auzitegiak edo administrazioak egiten dituzten egiaztatze-jarduerak jasotzea.

#### 4. Onuraduna

Onuraduna funts publikoen jasotzailea da, dirulaguntzaren oinarrian dagoen jarduera egitera behartuta dagoena, edo laguntza jasotzeko baldintzak bete hura jasotzeko legitimatua dagoena (Dirulaguntzen Legeko 11.1 art.). Onuradunak dirulaguntzaren oinarrietan agertzen diren baldintzak bete behar dituzte. Onuradunak pertsona fisiko zein juridikoak izan daitezke. Legeak onuradun izateko debeku batzuk ezarri ditu (13.2); horien artean, zigor penal edo administrazio-zehapenen bitartez dirulaguntza jasotzeko eskubidea kenduta duten pertsonak aipatzen dira: funtzionarioa edo agintaria izanik bateraezintasuna izatea, zerga-betebeharrak eguneratuak ez izatea, edo Gizarte Segurantzarekin betebeharrak eguneratuak ez izatea, aurrez jasotako dirulaguntzak itzultzera behartuta daudenak...

Onuradunaren egoera juridikoa printzipio baten menpe dago: arriskua administrazioaren eta norbanakoaren artean jasan beharra agertzen duen printzipioaren mende, hain zuzen. Dirulaguntzaren kopuruak ezin du gainditu onuradunak egin beharreko jardueraren kostua. Ez dirulaguntza bakar batek, ezta hainbat administrazioetatik jasotako dirulaguntzak batuta ere, ez dute kostu hori gainditzerik (Aurrekontuei buruzko Lege Orokorreko 81.8 art. eta Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 49.10 art.). Berez, jarduera bakar batek hainbat dirulaguntza jaso ditzake, baina dirulaguntza arautzen duen xedapenak bateraezintasun erregimena ezar dezake. Bestalde, dirulaguntza arautzen duen xedapenak aurreikus dezake onuradunaren ezinbesteko ekarpen ekonomikoa; hau da, jarduera elkarrekin finantzatzea aurreikus dezake. Kasu horretan, onuradunak egiaztatu beharko du egin beharreko ekarpena.

#### 6.4. DIRULAGUNTZA HARREMANAREN EDUKIA

Dirulaguntza onartu ondoren, onuradunaren eta administrazioaren artean harreman juridikoa sortuko da. Harreman juridiko horren ondorioz, eskubide eta betebeharrak sortuko dira. Azter ditzagun:



Dirulaguntzaren *onuradunak* betebehar batzuk izango ditu. Nagusia da dirulaguntza ematea dakarren jokabidea gauzatzea, eta baita hura gauzatu duela justifikatzea ere.

Onuradunaren betebehar erantsiak honako hauek dira: dirulaguntza eman dion erakundeari onuradunak justifikatu behar dio dirulaguntza jasotzeko baldintzak bete dituela; dirulaguntza eman duen erakundeak egiten dituen egiaztapenen eta ikuskapenen menpe izatea (egiaztapenak jasatea), baita EAEko Ekonomia Kontrolerako Bulegoaren eta Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegiaren ikuskapenak jasatea ere; dirulaguntza eman duen erakundeari onuradunak adierazi behar dio beste erakunderen batek dirulaguntzarik eman dion; dirulaguntza ematean izandako baldintzak aldatzen badira, onuradunak horren berri eman beharko dio dirulaguntza eman duen administrazioari; eta bere betebeharrak bete ezean dirulaguntza itzultzea.

Onuradunek dirulaguntzak dakartzan baldintzak bete dituztela justifikatu beharko dute, baita dirulaguntzaren helburuak gauzatu dituztela ere. Horretarako dokumentuak eta kontuak aurkeztu beharko dituzte. Betebehar hori bete ezean, dirulaguntza itzultzera behartuak izango dira. Administrazio emaileek (edo erakunde laguntzaileek) onuradunek aurkeztutako justifikazioak egiaztatu behar dituzte, baita dirulaguntzaren kontura izandako gastuak ere, merkatu-balioekin alderatuz (32. eta 33. art.). Administrazioaren balioespen ekonomikoarekin onuraduna konforme ez badago, peritu bidezko tasazioa eska dezake.

Behin gastuak justifikatu direnean, eta Administrazioak horien gaineko egiaztapenak egin dituenean, dirulaguntzaren ordainketari ekingo dio. Edozelan ere, dirulaguntzaren izaerari dagokionez, administrazioak ordainketa zatikatuak edo justifikaturiko diru-aurrerapenak eman ahal izango ditu.

Administrazioaren betebehar nagusia funtsak norbanako onuradunari ematea da. Onarpena eta egiaztapenak gertatu ondoren, funtsak eskatu egin daitezke. Aldeko administrazio-egintza izanik, ez dago kontraerabakirik (ez dago ezeztatzerik). Edozelan ere, Administrazio eta Prozedura Legeak agertzen dituen deuseztasun- edo deuseztagarritasun-kausetako bat gertatuz gero, dirulaguntza emateko erabakiaren aurka egin ahal izango da (ofiziozko berrikusketaren bidez), eta onuradunak jasotako ekarpena itzuli beharko du prozedura izapidetu ondoren, hala erabakiz gero (36. art.).

Dirulaguntzari buruzko Lege Orokorrek dirulaguntza itzuli beharra dakarten kasuak zehaztu ditu; berrikusketa-prozedura izapidetu gabe itzuli beharra dakarten kasuak, alegia. Kasu horiek gertatuz gero, onuraduna dirulaguntzaren printzipala itzultzera behartua izango da, eta baita interesak itzultzera ere. Hona hemen kasu horiek:

- Dirulaguntza maula (*fraude*) bidez eskuratu bada. Hau da baldintzak faltsutuz eskuratu bada edota ukatzeko arrazoiak ezkutatuz lortu bada.

Onuradunari dagozkion oinarrizko eginbeharrak ez betetzea. Legeak oinarrizko eginbehar horiek zehaztu ditu (37.1 artikuluan); honako hauek dira:

- Dirulaguntzaren helburuak ez betetzea edo eginbeharra ez gauzatzea.
- Gastuak justifikatzeko betebeharra ez gauzatzea.
- Kontrol-jarduerak oztopatzea.
- Kontabilitate-betebeharrak ez gauzatzea.
- Jasotako funtsen erabilera egiaztatzeko dokumenturik ez biltzea edo gordetzea.

- Dirulaguntzaren zenbatekoa egin beharreko jarduera baino handiagoa suertatzen denean eta onuradunak soberakina ez badu bere kabuz itzultzen.

- Europar Batasuneko erakunde batek (auzitegiek edo Batzordeak) dirulaguntza itzul dadila erabakitzen duenean. Barne-zuzenbidearen arabera, dirulaguntza zuzena izanik ere, Europar Batasuneko erakunderen batek itzuli beharra ebazten badu, onuraduna eskuratutakoa itzultzera behartua izango da. Ondorio hori europar zuzenbidearen gailentasun printzipioaren isla da.

Itzuli beharreko kopuruak zuzenbide publikoko sarreren izaera juridikoa du. Beraz, administrazioak ondarearen gaineko premiamendu-prozedurak abian jar ditzake kobratzeko. Itzuli beharrekoa, esan bezala, kapital osoa izango da berandutze-interesak gehituta (berandutze-interesak kalkulatzeko, diruaren legezko interesari ehuneko hogeita bost gehitu behar zaio).

Administrazioaren esku dagoen akzioak (dirulaguntza itzultzeko eskatzeko akzioak) lau urteren buruan preskribatzen du. Preskripzio-epe hori eten egiten da, administrazioak itzultzeko kausaren bat dagoela ikertzeko jarduerak abiatzen dituenean (interesdunari horren berri jakinarazten bazaio). Jasotako diru kopuruak itzultzeko akzioa abiatuz gero, interesdunari entzunaldia bermatu beharko zaio. Akzioa hasi ondoren, administrazioak hamabi hilabeteko epea izango du ebazpena jakinarazteko; epea gaindituz gero, prozedura iraungi egiten da. Itzultzeko akzioa erabat bateragarria da administrazioak abian jar ditzakeen zehatze-prozedurekin.

Euskal Autonomia Erkidegoan, lau erakundek kontrola ditzakete dirulaguntzak: administrazio emaileak; Ekonomia Kontrolerako Bulegoak; Kontu Publikoen Euskal Auzitegiak, eta erakunde laguntzaileek. Kontrolaren ondorioz, zehatzeko espedientea zabaldu daiteke. Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 62. artikulua dirulaguntza publikoen arloko arau-hausteak zerrendatu ditu. Hona hemen:

- Baldintzak gezurtatuz edo ezkutatuz dirulaguntzak lortzea.
- Dirulaguntza ez erabiltzea emate-erabakian zehazturiko helbururako.
- Dirulaguntzaren ondorioz ezarritako betekizunak ez betetzea.
- Egiaztatze- eta kontrol-jarduerak ukatzea edo oztopatzea.
- Ez jakinaraztea helburu berbererako beste dirulaguntza batzuk daudela.
- Dirulaguntza emateko funtsezkoa izan den edozein inguruabar aldatu egin dela administrazioari ez jakinaraztea.
- Funtzak zertan erabili diren ez argitzea.

Arau-hausteak hiru mailatan sailkatu dira: oso larriak, larriak eta arinak. Tipologia bakoitzari lotutako zigorrak, honako hauek dira:

- Arau-hauste oso larriak:
  - Jasotako zenbatekoaren bikoitzetik hirukoitzera bitarteko isuna.
  - Beste dirulaguntza batzuk lortzeko ezintasuna 3-5 urtean.
- Arau-hauste larriak:
  - Jasotako zenbatekoaren eta horren bikoitzaren arteko isuna.
  - Beste dirulaguntza batzuk lortzeko ezintasuna 1-3 urtean.
- Arau-hauste arinak.
  - Dirulaguntzaren zenbatekorainoko isuna.
  - Beste dirulaguntza batzuk lortzeko ezintasuna 1 urtera arte.

Zigorra zehazteko zenbait inguruabar kontuan hartu behar dira, besteak beste: aurretiaz asmorik izatea, parte-hartze efektiboa, irabazien garrantzia, giza garrantzia, eragindako kalteen garrantzia, berrizkatura (*reincidencia*), eta abar. Zigorraz gain, onuradunak dirulaguntzaren zenbatekoa itzuli beharra izango du. Zehatze-prozedura ebazteko organo eskuduna: arau-hauste arin eta larrietan, sailburua da; eta arau-hauste oso larrietan, Jaurilaritza. Zehatze-prozedura abian jarriz gero, espedientearen instrukzioa gauzatu behar da, eta entzunaldia bermatu. Dirulaguntzei lotutako zehatze-prozeduretan zehatze-prozedura arruntaren araubidea aplikagarria da. Zigorra ezartzen duen ebazpenaren aurka auzi-errekurtsoa aurkeztu ahal izango da.

## BIBLIOGRAFIA

AYMERICH CANO, C., *Ayudas públicas y Estado autonómico*. Universidade da Coruña, A Coruña, 1994; BAENA DE ALCAZAR, M., "Sobre el concepto del fomento" RAP 54, 1967; BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, J., *Comentarios prácticos a la nueva ley general de subvenciones*. Lex Nova, Valladolid, 2004; CALVO CARAVACA, A.; CARRASCO GONZALEZ, J., *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*. Madril, 2001; DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J.; PANIZO GARCÍA, A., *Comentarios prácticos a la nueva Ley de subvenciones*. Valladolid, 2004. DÍAZ LEMA, J.M., "Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre", *Justicia Administrativa* 27, 2005; FERNANDEZ FARRERES, G. (zuz.), *Comentario a la Ley general de subvenciones*. Civitas Thomson; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El régimen de ayudas Estatales en la Comunidad Europea*. Cuadernos de Estudios Europeos, Madril, 1993; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*. IEF, Madril, 1983; FERNÁNDEZ FARRERES, G., "La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" REDC 38, 1993; GIMENO FELIÚ, J.M., "La técnica de fomento del desarrollo económico: la subvención" in J. BERMEJO VERA (zuz.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Civitas, Madril, 1998; GIMENO FELIÚ, J.M., "Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)" RAP 137, 1995; JORDANA DE POZAS. L., "Ensayo sobre una teoría de fomento en el Derecho Administrativo" REP 48, 1949; LAFUENTE BENACHÉS, M., "Las ayudas económicas a la cinematografía española" RAP 124, 1991; LASAGABASTER HERRARTE, I., "Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos". Zenbait egile, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía*. II. bol., HAEE-IVAP, Oñati, 1991; LÓPEZ RAMÓN, F et alli, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Tirant, Valentzia, 2005; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Subvenciones e igualdad" REDA 65,1990; MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho Administrativo económico. I. bol. La Ley*, Madril, 1988; PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. BOE, Madril, 2004; SÁNCHEZ MORÓN, L., *Derecho Administrativo*. Tecnos, 2005; SÁNCHEZ MORÓN, L., *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madril, 1990; SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*. Lex Nova, Valladolid, 1998; VILLAR EZCURRA, J.L., *Derecho Administrativo especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madril, 1999.

## Hamahirugarren gaia. ADMINISTRAZIO-KONTRATUAK

### 1. KONTZEPTUA ETA ARAUBIDEA

Zuzenbidearen teoria orokorrari loturik, kontratuaren kontzeptua baliagarria da diziplina juridiko guztientzat. Honela defini daiteke kontratua: pertsona bi edo gehiagoren borondateen arteko akordioa, eskubideak eta betebeharrak sortzen dituena (Lacruz). Kontzeptu horretatik abiatuta, administrazio-kontratua Administrazio Zuzenbidearen araberako kontratua litzateke.

Administrazio-ahalmenak baliatzerakoan, Administrazioak estu jarraitu behar die ahalmenaren helburuei bere erabakiak baliozkoak izan daitezten. Administrazio-ahalmenaren eta administrazio-jardueraren arteko lotura lotura positiboa da. Aldiz, Administrazioak kontratuak gauzaten dituenan, borondate-autonomiak badu bere lekua. Administrazioak kontratuetan klausulak eta baldintzak ezar ditzake, beti ere, interes publikoaren aurkakoak ez badira, ordenamendu juridikoaren aurkakoak ez badira eta administrazio egokiari buruzko printzipioaren aurkakoak ez badira. Izaera negatiboa duten hiru muga horiek errespetatuta, administrazioak borondate-autonomiaz baliatu eta kontratuen edukia ezarri ahalko du, modu askean. Baldintza eta itun horiek kontratuaren baldintza zehatzetan ezarriko dira, lizitazioa irekiz, eta enpresariak onartu behar dituzte. Administrazio-kontratuek bi motatako agiriak dituzte: administrazio-klausula zehatzen agiria eta preskripzio teknikoaren agiria. Agiri horiek kontratua osatzen dute; beraz, administrazio-kontratua atxikitze-kontratua da funtsean.

Administrazio-kontratazioaren araubidean, berebiziko garrantzia du Europar Erkidegoko Zuzenbideak. Europako Zuzenbideak ezarri ditu kontratazioaren printzipio nagusiak: berdintasuna, diskriminazio eza, elkar onartzea, proportzionaltasuna eta gardentasuna. Aitzitik, estatu kideek Europar Batasunak onartu duen araubidera egokitu behar dituzte beren barne-arauak. Europar Batasuneko kontratazioari buruzko zuzenbide eratorria zuzentarauetan ezarri da, bereziki. Zuzentarau nagusia honakoa da: 2004/18/CE Zuzentaraua, Europako Legebiltzarrekoa eta Kontseilukoa, 2004ko martxoaren 31koa.

Espainiako Konstituzioko 149.1.18 artikuluekin batean, Estatuaren eskumena da Administrazio Publikoetako kontratazio-araubidearen oinarriak ezartzea. Autonomia Erkidegoetan (zein Toki-administrazioetan) Estatuaren legeria aplikatu daiteke, oinarritzko izaera baitu. Aitzitik, Erkidegoek legeri osagarria onar dezakete.

Europar Erkidegoko Zuzenbidearen Zuzentarauak barneratu dituen estatu-araua honakoa da: 30/2007 Legea, urriaren 30ekoa, Sektore Publikoko Kontratu Legea. Lege horrek oinarritzko izaera duten artikuluek eta oinarritzko izaerarik ez dutenak jaso ditu. Azken horiek, oinarritzko izaerarik ez dutenez, Autonomia Erkidegoetako legeen bitartez arautu daitezke.

### 2. EREMU SUBJEKTIBOA

Sektore Publikoko Kontratu Legeak erabateko aplikazioa du honako haueetan: Lurralde-administrazioetan, autonomiadun erakundeetan eta Zuzenbide Publikoko gainerako erakundeetan, baldin eta:

- Interes orokorreko beharrezan asetzeko bereziki sortuak izan badira eta ez badute merkataritza- edo industria-mailako izaerarik.

- Nagusiki Administrazioak finantzatu edo kudeaketan kontrolatu badituzte, edo baldin eta zuzendaritza- edo jagoletza-organoko kideen erdiak Administrazioak edo Zuzenbide Publikoko erakundeek izendatu badituzte.

Zuzenbide Publikoko gainerako erakundeak eta baita Zuzenbide Pribatuko erakundeak ere, Kontratu Legearen honako baldintza hauei atxikita geratzen dira: enpresen gaitasunari, publizitateari, lizitazio-prozedurei eta esleitzeko moduei buruzko ezarpenei, baldin eta:

- Kontratuaren zenbatekoa (BEZ gabe) 5.278.000 eurokoa edo zenbateko horretatik gorakoa bada obra-kontratuetan, industria- edo merkataritza-izaerarik ez duten interes orokorreko beharrianak asetzeko sortuak izan direnean.
- Kontratuaren zenbatekoa (BEZ gabe) 211.000 eurokoa edo zenbateko horretatik gorakoa bada, aholkularitza eta laguntza-kontratuak izanez gero.
- Finantziazio-iturria zuzenean edo zeharka Administrazio Publikoetatik datozen transferentzia eta kapital-ekarpenetatik eratortzen bada.

Erakunde erabat pribatuak ere Kontratu Publikoetarako buruzko Legearen arabera jardun behar dute beren aurrekontuaren % 50etik gora Administrazioaren diru-laguntzetatik hornitzen direnean, eta honako zenbateko hauetatik gora kontratatu behar dutenean: 5.000.000 eurotik gora obra-kontratuetan, 200.000 euro aholkularitzan eta laguntza-kontratuetan. Kasu horietan, Administrazio Publikoetako kontratuen legerira atxikita geratzen dira.

Merkataritza-baltzu publikoek eta Fundazioek, haien kapitalaren edo ondarean partaidetza publikoa % 50aren gainerakoa bada, beren kontratu-jarduera honako printzipio hauetara egokitu beharko dute: publizitate- eta lehia-printzipioetara (baldin eta gauzatu behar dituzten eragiketen izaera ez bada, behintzat, bateraezina printzipio horiekin). Nahiz eta beren operazioekin gutxienezko kopuruetara ez heldu, printzipio horiek behintzat errespetatu beharko dituzte. Kopuruok gaindituz gero, Legeria aplikagarri izango dute.

Bestalde, Legeriak zehaztu ditu Administrazio-kontratazioaren aplikazio-eremutik salbuetsitako kontratuak. Ondoren aipatuko ditugunak arau berezien bidez arautzen dira, eta Kontratu Legeko printzipioak aplikatu behar dituzte zalantzak erabakitzeke eta hutsuneak osatzeko. Honako hauek, beraz, salbuetsita daude legeriaren aplikazio-eremutik:

- Funtzionario publiko eta lan-kontratuko langileekin Administrazioak dituen harremanak.
- Zerbitzu publikoetako erabiltzaileekin Administrazioak dituen harremanak.
- Laguntza-hitzarmenak beste Administrazioekin eta haien autonomiadun erakundeekin, beti ere hitzarmenaren xedea ez bada obra-kontratua, hornidura-kontratua, eta aholkularitza- eta laguntza-kontratua zein zerbitzu-kontratua.
- Arbitraje- eta adiskidetze-zerbitzuak.
- Balio negoziagarrien salmenta, beste finantza-tresna batzuk edo Espainiako Bankuaren zerbitzuei buruzko kontratuak.
- Erakundeei eta Baltzuei egin zaizkien kudeatzeko manamenduak, haien kapitala erabat titulartasun publikokoa denean, baldin eta sozietate eta erakunde horiek beren jardueraren funtsezko zatia kontrolatzen duten erakundeekin egiten badute.
- Ondare-kontratuak. Jabari publikoko ondasunei buruzko baimenak eta emakidak eta ondare-ondasunen ustiapeneko kontratuak. Horiek berariazko legeriaren bidez arautuko dira, Kontratu Legeak berariaz aplikaziokoak aitortzen dituen artikuluen kasuan izan ezik.
- Ondasun higiezinak, balio negoziagarrien eta jabetza gorpuzgabeen gainean egindako salerosketa, dohaintza, truke eta errentamendu-kontratuak. Salbuespen gisa, honakoa aipatu behar da: ordenagailuko programei buruzko kontratuak hornidura- edo

zerbitzu-kontratu gisa kalifikatu behar dira; horiek kontratu pribatuen izaera izango dute.

### 3. KONTRATU MOTAK

Hiru motatako administrazio-kontratuak daude: administrazio-kontratu ohikoak, administrazio-kontratu bereziak eta Administrazio Publikoen kontratu pribatuak.

#### 3.1 ADMINISTRAZIO-KONTRATU OHIKOAK

Administrazio-kontratu ohikoak zazpi dira, eta 30/2007 Legea dute erabat aplikagarri, baita Kontratu Legeko Erregelamendua ere (817/2009 Errege Dekretua, maiatzaren 8koa). Hona hemen ohiko administrazio-kontratuak:

- Obrak exekutatzeko kontratuak. Kontratu hauen xedea obra bat egitea da, baita Legearen II. eraskinean zerrendatutako lanetakoren bat egitea ere. Obra-kontratuak proiektua idaztea ere hartu ahal izango du bere baitan.

- Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak. Kontratu hauen bidez, Administrazio batek pertsona natural edo juridiko baten esku uzten du zerbitzu publiko jakin baten kudeaketa, zerbitzu hori eskaintzea bere eskumenekotzat hartuta badu. Zerbitzu-kontratuaz baliatzeko, ustiagai izan behar dira zerbitzuak.

- Hornidura-kontratua. Honako hauetan balia daiteke hornidura-kontratua: ondasun higigarriak erosteko, ondasun higigarrien finantza-errentamendua gauzatzeko zein errentamendua erosketa-aukerarekin edo gabe gauzatzeko; produktu edo ondasun higigarriak eskuratzeko; ondasun anitzak jarraian entregatzeko prezio bakarrera, kontratua egiteko garaian kopuru osoa zehaztasunez mugatu ez bada ere; informazioa tratatzeko ekipamendu eta sistemak eskuratzeko edo errentatzeko; ezaugarri bereziak dituzten gauzak fabrikatzeko; informazioa tratatzeko ekipamenduak eta sistemak mantentzeko, baita haien gailuak eta programak ere, eskurapenarekin edo errentamenduarekin batera kontratatzen badira.

Hornidura-kontratutik baztertu egiten dira jabetza gorpuzgabei eta balio negoziagarrii buruzkoak, eta neurriaren egindako ordenagailu-programak eskuratzea.

- Zerbitzu-kontratuak. Kontratu hauen xedea jarduera bat gauzatea da, beti ere obra edo hornidura-jarduera batez besteko emaitza lortzera bideratzen bada. Zerbitzu-kontratutik salbu daude aseguru-kontratuak, bankuko kontratuak eta inbertsio-kontratuak; horiez gain, salbuetsita geratzen dira artea eta literatura sortzea eta interpretatzea xede duten zerbitzu-kontratuak eta baita ikuskizunetako kontratuak ere.

- Obra publikoei buruzko kontratuak (emakidak). Obra bat egitea dute xede; besteak beste, aurretik dauden eraikuntzak lehengoratzeko eta konpontzeko, bai eta eraikitako elementuen kontserbazioa eta mantentze-lanak ere. Kontratugilearen aldeko kontraprestazioa honetan datza: alde batetik, soilik obra ustiatzeko eskubidea jasotzea eta, bestetik, eskubide hori gehi prezio bat jasotzea.

- Sektore publikoaren eta pribatuaren arteko lankidetzarako kontratua. Zuzenbide Pribatuko erakunde bati jarduera global eta integratu bat egitea agintzen zaionean. Jarduera horrek inbertsio ez-materialen, obren eta horniduren finantzaketaz gain, bere baitan hartzen ditu honako hauek ere: obrak, ekipamenduak eta abar eraikitzea, instalatzea edo eraldatzea, eta baita instalazioen mantentze-lanen kudeaketa integrala edo teknologia aurreratuko ondasunak edo zerbitzuak fabrikatzea ere.

Kasu horretan, kontratistak jaso beharreko kontraprestazioa prezio bat izango da, eta kontratuak irauten duen bitartean ordainduko da. Kontratu mota hori salbuespenezko kontratua da.

-Kontratu mistoa.

### 3.2. ADMINISTRAZIO-KONTRATU BEREZIAK

Administrazio-kontratu berezien xedea ohiko administrazio-kontratuen xedearen ezberdina izan arren, administrazio-izaera berezia dute honako arrazoiren bat gertatzen delako:

- Administrazio-kontratugilearen berriazko igorpenari nahiz trafikoari lotuta daudelako.
- Administrazioaren eskumeneko berriazko helburu publikoren bati zuzenean edo berehala erantzutekoak direlako, betiere kontratu pribatuaren izaerarik ez badute.
- Legeren batek halakoak direla agertzen duelako.

Kontratu horiek, lehentasunez, euren araubidea dute aplikagarri.

### 3.3 ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN KONTRATU PRIBATUAK

Administrazio Publikoen kontratu pribatuak lirateke gainerakoak. Kategoria horren barruan leudeke: bereziki, aldizkari eta beste argitalpen batzuetara edo datu-baseetara harpidetzeko kontratuak; Kontratu Legearen II. eraskineko 6. kategorian jasotako kontratuak, hots, aseguru-kontratuak, bankuko kontratuak eta inbertsio-kontratuak; eta, baita ere, II. eraskineko 26. kategorian jasotzen direnen artean, artea eta literatura sortzea eta interpretatzea xede duten kontratuak, eta ikuskizunetakoak.

Kontratu pribatuak, beren prestaketari eta esleipenari dagokionez, Sektore Publikoko Kontratuari buruzko Legearen eta garapeneko xedapenen bidez arautzen dira; ondorioei eta amaierari dagokionez, aldiz, Zuzenbide Pribatuko arauen bidez. Kontratu horiei egokitutako jurisdikzio eskuduna Administrazioaren auzi-jurisdikzioa da prestaketa- eta esleipen-egintzetarako, eta jurisdikzio zibila kontratuen ondorioetarako, betetzeko eta amaitzeko.

## 4. KONTRATUAREN BETEKIZUNAK: BALDINTZA SUBJEKTIBOAK

Kontratazio-organoak gaitasun nahikoa izan behar du kontratua hitzartzeko. Toki-administrazioetan kontratuak egiteko eskumena dute alkateak eta Osoko Bilkurak. Alkateari era guztietako kontratuak egitea dagokio, beti ere kontratuak zenbateko hauek gainditzen ez baditu: aurrekontuko baliabide arrunten % 10 eta, edozein kasutan, 6.000.000 euroko kopurua. Urte anitzeko kontratuak ere sartzen dira (epea lau urtetik gorakoa ez bada), baldin eta urtealdi guztietako zenbateko metatuarekin lehen esandako ehunekoa gainditzen ez bada, lehenengo ekitaldiko aurrekontuko baliabide arruntak erreferentziazat hartuta, eta aipatutako zenbatekoa ere gainditzen ez bada. Osoko Bilkurari dagokio alkateari egokitu ez zaizkion gainerako kontratuak egitea. Bi organo horiek eskudunak izanik, eskuordetzeak egin ditzakete eta Gobernu Batzarrari kontratuak gauzatzeko ahalmenaz baliatzeko bide eman diezaiokete. Bestalde, alkateak eskuordetzan eman diezaietako kontratuak lantzeko ahalmena alkateordeari edo zinegotzietan. Biztanleria handiko udalerrietan (TAOL X Titulua), aldiz, Gobernu Batzarrari egokitutako zaizkio kontratu eta emakida guztiak, urte anitzekoak barne direla, zenbatekoa edo iraupena edozein izanda ere.

Kontratista esleipendunak ere jarduteko gaitasuna izan behar du. Gainera, ekonomia, finantza eta teknika arloetako kaudimena egiaztatzeko eskatuko zaio. Era berean, eskatuko zaio Administrazioarekin kontratatzeke debekurik ez duela frogatzea, zerga-betebeharrak eta Gizarte Segurantzarekikoak betetzean egunean dagoela ziurtagiri bidez frogatzea, eta enpresa- edo lanbide-gaikuntza (hala behar bada).

Kontratista pertsona fisikoa edo juridikoa izan daiteke, espainiarra zein atzerritarra, Zuzenbide Pribatuaren arabera jarduteko gaitasun osoa badu. Pertsona juridikoak esleipendun izan daitezten, kontratuaren objektua beren estatutuetan agertzen diren helburuen edo jarduera-eremuaren barnekoa izan behar da. Aldi baterako eratzen diren enpresaburu-batasunak ere kontrata daitezke. Kasu horietan, parte hartuko duten enpresak edo enpresaburuak erantzule solidarioak izango dira.

Kontratuak egiteko ahalmenik ez dute:

- Kontratu Legeak zerrendatzen dituen delituengatik epai judizial irmoz kondenatuta daudenek.
- Enpresak hartzekodunen konkurtsoaren deklarazioa edo kaudimengabe huts egitearen deklarazioa eskatu badu, edota esku-hartze judizialaren mende badago.
- Administrazioarekin hitzartutako edozein kontratu ebazpen irmoz suntsiaraztearen errudun deklaratu badira.
- Arlo sozialean edo laneko segurtasunaren eta osasunaren arloan arau-hauste oso larria egiteagatik irmo zigortuak izan badira, edota Gizarte Segurantzaren eta Laneko Higienearen arloan arau-hauste larria egiteagatik edota laneko askatasunaren eta segurtasunaren aurkako delituengatik irmo zigortuak izan badira.
- Kargua izateagatik edo administrazio-langile izateagatik bateraezintasunak ukitutakoek. Debeku horrek bere baitan hartzen ditu ezkontideak edo antzeko harremanetan bizi diren pertsonak eta ondorengoak, betiere pertsona horiek ondorengoaren legezko ordezkariak badute.
- Erregelamendu bidez finkatutako moduan, zerga-arloko eta Gizarte Segurantzako betebeharrak egunean ez daudenek.
- Legearen arabera behar bezala sailkatuta ez daudenek, edo ekonomia, finantza, teknika edo lanbide arloko kaudimen nahikorik egiaztatzen ez dutenek.
- Administrazio Publiko batekin egindako edozein kontratu ebazpen irmoz suntsiarazteko arrazoiak sorrarazi dituenak.
- Administrazioak eskatzen dituen aitortpenetan faltsukeria larria egin dutenek.
- Legearen 102. artikuluan adierazten diren baldintza bereziak bete ez dituztenek, ez-betetze hori arau-hauste larritzat zehatu denean klausulen agirietan edo kontratuan.
- Esleipen prozeduraren batean bere proposamena edo hautagaitza behar ez bezala erretiratu duenak, edo kontratuaren behin betiko esleipena eragotzi duenak.

Kontratua erabat deuseza izango da, baldin eta jarduteko gaitasunik gabeko pertsonari, kaudimenerik ez duten pertsonari, edota 49. artikuluko kasuren batean sartuta dauden pertsonari esleitzen bazaie. Edozelan ere, kontratazio-organoak erabaki dezake enpresaburu horrek kontratua gauza dezala, baldintza beretan, interes publikoari gerta dakizkiokeen kalteak ekiditeko behar besteko denboran.

## 5. KONTRATUAREN BALDINTZA OBJEKTIBOAK: ADMINISTRAZIO-KLAUSULEN ETA PRESKRIPZIO TEKNIKOEN AGIRIAK

Administrazio-klausula zehatzen agiriek jasotzen dituzte kontratuko alderdien eskubideak eta betebeharrak zehaztuko dituzten itunak eta baldintzak. Kontratazio-organo eskudunari dagokio agiriok onartzea, gastua baimendu aurretik edo baimentzearekin batera, baina beti kontratua gauzatu eta lizitatu aurretik. Eskumenak



dauzkan kontrazio-organoak, halaber, administrazio-agiri zehatzen eredu formalizatuak (eredu-tipoak) finkatu ahal izango ditu, antzeko izaera daukaten kontratu guztietan aplikatzeko. Udalerrietan, Osoko Bilkurak onar ditzake administrazio-klausula orokorren agiriak, Udalak hitzartzen dituen antzeko izaera daukaten kontratuetan aplikatzeko. Agiri horiek lege-, ekonomia- eta administrazio-arloetako adierazpenak bildu behar dituzte. Edozelan, kasu horretan nahitaezkoa izango da Estatuko Kontseiluaren edo Autonomia Erkidegoko aholku-organoaren irizpena.

Preskripzio teknikoen agiriak teknika arloko xedapenak eta baldintzak jasotzen ditu, eta kontratuaren xedea gauzatzeko bidea ezartzen du. Gastua baimendu baino lehen prestatu behar dira oinarri teknikoen agiriak. Kontratazio-organo eskudunari dagokio agiriok onartzea. Kontratuaren xedeak hala agintzen badu, oinarri teknikoen agirian ezin izango da sartu fabrikazio edo jatorri zehatz bateko produkturik, aurretik dauden ekipamenduak mantentzea, birjartzea edo ordezkapenerako materialak hornitzea izan ezik. Ezin izango dira lizitazioetara aurkeztu oinarri teknikoak prestatzen parte hartu duten enpresak, baldin eta partaidetza horrek lehia askea murriztu badezake, edo tratu pribilegiatua lortzeko bidea eman badezake gainerako enpresa lizitatzailen aldean.

Kontratua gauzatzeko baldintza bereziak ezarri ahal izango dira, ingurumenarekin zerikusia duten exekuzio-baldintzak badira edota gizarte-arloko exekuzio-baldintzak badira.

Esleipendunari enplegatzaile gisa subrogatzeko betebeharra ezartzen dioten kontratuetan, kontratazio-organoak lizitatzailerei informazioa eman beharko die, klausulen agirian edo dokumentazio osagarrian, subrogazioak eragiten dien langileen kontratuetaiko baldintzei buruz; hau da, neurri horrek ekarriko dituen lan-kostuen ebaluazioa ahalbidetzeko beharrezko informazioa eman beharko die.

Kontratuaren xedea zehatza izan behar da. Gainera, kontratuaren balizko luzapenak kontuan izanda kalkulatu beharko da kontratuaren gutxi gorabeherako balioa. Gutxi gorabeherako balioa BEZ gabe kalkulatu behar da. Gutxi gorabeherako balioa erabiliko da, hain zuzen ere, legean aurreikusitako ondorioetarako (publizitate-baldintzak zehazteko, sailkapenerako, eta abar).

Kontratuak prezio zehatza izan behar du. Prezioak berrikustea, beti ere Kontratu Legean ezarritakoaren arabera. Kontratu Legeak debekatu egiten du prezioaren ordainketa atzeratua, finantza-errentamenduko edo erosteko aukera ematen duen errentamenduko kontratuetan izan ezik, edo Legeak berariaz baimena eman ezean.

Administrazioari kontratuak ekonomia-betebeharrak sortzen badizkio, kreditu egokia eta nahikoa izan behar da. Eduki ekonomikoa duten administrazio-egintzak aldeztu aurretik ikuskatu behar dira, eta eskumena duen organoak onetsi behar du gastua.

Kontratazio-organoak erabaki behar du behin-behineko bermea eskatu ala ez. Eskatzekotan, kontratuaren aurrekontuaren % 3 izango da (BEZ gabe). Edozelan ere, kontratua behin betiko esleitu aurretik, esleipenaren —edo, bestela, lizitazioaren oinarritzko aurrekontuaren— zenbatekoaren % 5eko behin betiko bermea eratu beharko da (BEZ gabe).

## 6. ESLEITZEKO PROZEDURAK

Kontratuen esleipenak publizitate eta lehia printzipioak bermatu behar ditu, ordenamendu juridikoak aurreikusten dituen salbuespenetan izan ezik.

Esleitzeko prozedurak lau dira:

- *Prozedura irekia*. Interesa duten enpresaburu guztiek aurkeztu ahal izango dute beren proposamena.

- *Prozedura murriztua*. Administrazioak berariaz hautatutako enpresaburuek baino ezin izango dute proposamenik aurkeztu, enpresaburuek eskabidea egin eta gero.

- *Prozedura negoziatua, publizitaterik gabe*. Administrazioak enpresaburua hautatzen du justifikatutako arrazoietan oinarrituz; betiere, aurrez, gutxienez hiru enpresabururekin kontratuaren osagaiak kontsultatu eta negoziatzen ditu, hori egin badaiteke. Honako hauek dira publizitaterik gabeko prozedura negoziatua baimentzen duten kasurik ohikoenak:

- Lizitaziorik egon ez delako, edo aurkeztutakoak lizitaziora onartu ez direlako, prozedura ireki zein murriztu batean kontratua esleitu gabe gelditzen denean, betiere kontratuaren hasierako baldintzak funtsean aldatu gabe.

- Berezitasun tekniko zein artistikoren batengatik, edo eskusibotasun-eskubideak babesteko arrazoiak direla medio, enpresaburu jakin bati bakarrik agindu dakiokenean dena delakoa egitea.

- Kontratazio-organoak aurreikusi ezin, eta hari egotz ezin dakizkiokeen gertaeren ondorioz sortutako ezinbesteko presazko kasuetan, baldin eta presazko prozeduraz lortu ezin den azkartasuna behar bada.

- Isilpeko edo ezkutuko kontratu direla deklaratu denean, edota indarrean dagoen legeriaren arabera segurtasun-neurri berezietz babestuta gauzatu beharrekoak direnean.

- Kontratu nagusiarekin banaezinak diren obra, azterlan edo zerbitzuak direnean (nahitaez eta aurreikusi gabe betearazi behar direnak).

- Prozedura irekiz zein murriztuz esleitutako beste obra batzuen antzekoak errepikatzeke kontratuak direnean.

- Gehienez ere honako aurrekontua dutenak: 200.000 euro BEZ gabe, obretan eta obra publikoetako emakidetan; 60.000 euro BEZ gabe, zerbitzu publikoen kudeaketan, horniduretan eta zerbitzukoetan.

- *Prozedura negoziatua publizitatearekin*. Prozedura negoziatua probintziako aldizkari ofizialean edo web instituzionalean argitaratu behar da, 161. artikulua aurreikusitako kasuetan. Administrazioak berariaz hautatutako enpresaburuek baino ezin izango dute proposamenik aurkeztu, enpresaburuek berek eskabidea egin eta gero.

Prozedura mota horri ekin dakiok, honako zenbatekoen arabera: obra-kontratuen kasuan, 1.000.000 eurorainokoa bada (BEZ gabe); eta gainerako kontratuetan (zerbitzuak, administrazio-kontratu bereziak eta kontratu pribatuak), 100.000 eurorainokoa direnean (BEZ gabe).

Prozedura mota hori prozedura murriztu gisa gauzatzen da (147-150 art.); hots, lehenbizi izangaiak hautatzen dira eta ondoren eskaintzak aurkezteko gonbita egiten da.

Prozeduraren hautaketa eta esleitzeko moduaren hautaketa espedientean arazoitu behar dira. Eskuarki, prozedura irekia eta prozedura murriztua erabili behar dira esleipeneko prozedura gisa. Prozedura negoziatua legean kontratu mota bakoitzerako zehaztutako kasuetan baino ez da bidezkoa.

Kontratazio-mahaia. Kontratazio-organoak kontratazio-mahai baten laguntza izango du, kontratu irekiak eta murriztuak esleitzeko. Publizitaterik gabeko prozedura negoziatua denean, kontratazio-organoak hautazkoa izango du mahaia eratzea. Kontratazio-mahaia honela osatuko da Toki-administrazioetan: mahaiburua, korporazioko kide bat edo bertako funtzionario bat izango da; mahaikideak gutxienez hiru izango dira, eta bertan parte hartuko du idazkariak, kontu-hartzaileak eta kontratazio-organoak izendatzen dituen beste batzuek; kontratazio-mahaiko idazkariak funtzionarioa behar du izan.

Prozedura ireki eta prozedura murriztuetan, honako esleitzeko moduhauk daude:

-Printzipioz, preziorik baxuenekoari esleitzea izango da irizpidea. Edozelan, ezohiko edo neurrigabeko eskaintzak agertzen direnean, ez da bidezkoa izango eskaintzaile onenaren irizpidea.

- Prezioaz gain beste irizpide batzuk direnean, nagusitasuna eman behar zaie formulen bidezko balioets daitezkeen irizpideei. Datu objektiboetan oinarritzen diren irizpideek indar gutxiagoa badute balio-judizio bidez ebaluagarri diren irizpideek baino, adituen batzorde bat eratu beharko dute (hiru kidekoa). Adituen batzordeak irizpide diskrezional horien ebaluazioa egin beharko du. Batzorde horren iritzia kontratazio-mahaia lotetsiko du.

Edozelan ere, datu objektiboetan oinarritzen diren irizpideak (formula bidez ebaluagarriak direnak) eta irizpide diskrezionalak biak baloratu behar badira, balorazio berezitua egin beharko da bakoitzean (bakoitza bere aldetik balioetsiz).

*Kontratu txikiak* zenbatekoari begira definitzen dira. Kontratu txikiek agertzen duten berezitasuna zera da: espedientean gastua onestea baino ez da jaso behar, eta gero faktura erantsi. Obra-kontratu txikietan obra-aurrekontua erantsi behar da espedientean, eta baita obra-proiektua ere (hala dagokionean).

Kontratu txikiak ezin daitezke urtebetetik gorakoak izan, ezin dira luzatu eta prezioa ere ezin izango da berrikusi. Prestazio mota berdinarengatik zenbait kontratu txiki hitzartu daitezke, betiere onartutako izaera orokorreko gastu bati loturik badaude. Izaera orokorreko gastu horien onarpenak ez du gainditzetik kontratu txikientzako ezarri den muga. Hona hemen kontratu txikien mota bakoitzari ezarri zaizkien zenbatekoen mugak: obra-kontratuari 50.000 euro (BEZ gabe), hornidura-kontratuari 18.000 euro (BEZ gabe), zerbitzu-kontratuari 18.000 euro (BEZ gabe), administrazio-kontratu berezietan 18.000 euro (BEZ gabe) eta kontratu pribatuei 18.000 euro (BEZ gabe).

## 7. KONTRATUAREN FORMALIZAZIOA ETA IRAUPENA

Lehenbizi, prestaketa-ekintzak egin behar dira, espedientea osatuz (gastua onestea, administrazio-klausula zehatzen agiria, preskripzio teknikoen agiria, kreditua badagoela egiaztatzea). Gero, lizitazioari publizitatea emango zaio (aldizkari ofizialean eta kontratugilearen profilean), eta esleitzeko prozedura abian jarriko da proposamenak aztertuz. Kontratazio-organoak behin-behineko esleipena onartuko du ebazpen arazoitua emanda, eta lizitatzailerik guztiei jakinaraziz. Aldizkari ofizialean eta

kontratugile-profilean ere argitaratu behar da ebazpena. Behin-behineko esleipena ezin daiteke behin betiko bihurtu, harik eta 15 egun baliodun igarotzen diren arte, aldizkari ofizialean argitaratzen den edo kontratugile-profilean argitaratzen den egunaren biharamunetik. 15 egun horietan behin-behineko esleipendunak behin betiko bermea eratu behar du, eta Ogasunaren eta Gizarte Segurantzaren ziurtagiriak aurkeztu behar ditu. Aldi horretan, kontratazio-arloko errekurtsio berezia jar daiteke (37. art); errekurtsioa jartzeak behin betiko esleipena eta formalizazioa eteten ditu. Bestela, behin-behineko esleipenaren epea bukatu eta handik 10 egun baliodunera behin betiko esleipena onartuko da, eta berau lizitazaileei jakinaraziko zaie. Gero, esleipena kontratugile-profilean argitaratu behar da (kontratu txikien kasuetan izan ezik); eta Aldizkari Ofizialean ere argitaratu behar da kontratua, 100.000 eurokoa edo kopuru horretatik gorakoa denean.

Ondoren, kontratua formalizatu behar da. Kontratuak administrazio-agirian formalizatzen dira, esleipenaren jakinarazpenaren biharamunetik kontatzen hasi eta 10 egun balioduneko epean. Presazko eta larrialdiko izapidatze-kasuetan izan ezik, gainerakoetan ezin da kontratua hasi alde aurretik formalizatu ez bada. Larrialdiko izapidatze-kasuetan izan ezik, gainerakoetan debekatuta dago ahozko kontratazioa.

Kontratua ezin daiteke zatikatu. Salbuespen modura, zatikatzea baimentzen da baldin eta zatiak banatuta erabil badaitezke. Debekuaren helburua da kontratuaren zenbatekoa ez gutxitzea, horrela, publizitate-betekizunak eta prozedura- edo esleipen-moduak ager ez daitezen.

Kontratuen iraupenari dagokionez, legeak gehieneko iraupena ezarri die kontratu mota bakoitzari. Horrela:

- Obra-kontratuetan, proiektuak ezartzen duen gehieneko iraupena emango zaio.
- Obra publikoen emakidaren kasuan, kontratua eraikuntzakoa eta ustiapenekoa bada, 40 urteko gehieneko iraupena izango du, eta ustiapeneko kontratuak 15 urtekoa (20 urte arte luza daiteke arrazoitu behar den salbuespenezko kasuetan).
- Hornidura-kontratuan, kontratua berriztagarria bada gehienez 3 urteko iraupena izan dezake.
- Zerbitzu-kontratuetan, 4 urteko iraupena ezarri da (beste 2 urterako luzagarria); aldiz, obra-zuzendaritzako kontratua bada, obra-kontratuaren iraupen bera gehi obraren likidaziorako epea izango du.
- Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuen kasuan:
  - 50 urteko iraupena: obrak egitea eta zerbitzu publikoa ustiatzea ere barne hartzen baditu.
  - 25 urte: soilik zerbitzuak ustiatzeko badira.
  - 10 urte: osasun-zerbitzuak eskaintzen badira.

## 8. KONTRATUA GAUZATZEA, ALDATZEA ETA SUNTSITZEA

Kontratua betetzeari dagokionez, kontratista behartuta dago kontratua bertan finkatutako epearen barruan gauzatzera; epe partzialak ezarri badira, horiek betetzera ere behartuta dago. Kontratistari egotz dakizkioken arrazoiak direla eta, azken epea edo administrazio-klausula zehatzen agirian finkatutako epe partzialak betetzeko orduan berandutze-egoeran jarri bada, Administrazioak aukera du kontratua suntsiarazteko edo Kontratu Legeak aurreikusi dituen zigorrak ezartzeko (196. art.). Kontratistak kontratuko prestazioak gauzatu gabe utziz gero, Administrazioak bi aukera ditu: kontratua suntsitzea edo administrazio-klausula zehatzen agirian egoera horietarako zehaztuta dauden zigorrak ezartzea.

Interpretatzea. Kontratu Legeak aipatzen dituen mugen barruan, kontratazio-organoak eskumena dauka administrazio-kontratuak interpretatzeko, eta baita kontratuok betetzean sortutako zalantzak ebazteko, interes publikoa dela-eta kontratuak aldatzeko, kontratuok suntziarazteko eta azken horren ondorioak zehazteko ahalmena ere.

Aldaketak. Kontratua formalizatu eta gero, Administrazioak aldaketak sar ditzake interes publikoko arrazoietan oinarrituta, ustekabeko arrazoiei erantzuteko. Hori hala dela behar bezala justifikatu beharko du espedientean. Kontratu-aldaketak egin daitezten kontraesaneko espediente izapidetu behar da. Espedientean jaso behar dira Administrazioaren proposamena edo kontratistaren eskaria, kontratistaren entzunaldia, idazkariaren txostena, kontu-hartzaitzaren ikuskapena, eta kontratazio-organoaren onespena.

Prezioak berrikustea. Prezioak berrikusi ahal izateko, kontratuaren zenbatekoaren % 20 eginda eta esleitu zenetik urtebete igarota egon beharko da. Administrazio-klausula zehatzen agirian zehaztu behar da berrikuspena egiteko aplika daitekeen formula edo sistema. Edozelan ere, arrazoietan oinarritutako ebazpen bitartez ezar daiteke prezioak berrikustea ez dela bidezkoa. Hori ere administrazio-klausula zehatzen agirian jaso beharko da. Halaber, prezioak berrikusteko debeku orokorra dago kasu zehatz hauetan: kontratu txikiak direnean eta errentamenduko kontratuetan.

Prezioak ordaintzea. Kontratistak kobratzeko eskubidea du, batetik, benetan egindako obra eta, bestetik, onartu eta egin diren aldaketak. Eskubidea du administrazioak idatziz emandako aginduen araberako prestazioak kobratzeko ere. Prezioaren ordainketa osorik edo zatika egin daiteke (konturako ordainketak eginez). Kontratua bete dela egiaztatzen duten ziurtagiriak edo dokumentuak eman ondoren, hurrengo 60 egunen barruan ordaindu behar du Administrazioak prezioa (ikus epe berezia 205.4 artikuluan). Administrazioa berandutzen bada, berandutze-interesak eta kobrantza-gastuen kalte-ordainak ordaindu beharko ditu. Ordainketa lau hilabetetik gora berandutu bada, kontratistak etenda utz dezake kontratua betearaztea. Edozelan ere, bide horri ekin diezaion Administrazioari jakinarazi beharko dio inguruabar hori, hilabete lehenago. Administrazioa zortzi hilabetetik gora berandutu bada, kontratistak kontratua suntziarazteko eskubidea ere izango du, baita sortutako galeren kalte-ordainak jasotzekoa ere.

Kontratua suntziarazteko arrazoiak. Hona hemen legeak agertzen dituen arrazoiak: kontratistaren heriotza edo ezgaitasuna gertatzea, edo nortasun juridikoa iraungitzea; konkurtsoan deklaratu izatea edo kaudimen-gabezia deklaratu izatea; behin betiko bermea edo berme bereziak, nahiz behin betikoaren berme osagarriak epean ez jartzea; epeak betetzen berandutzea; Administrazioak ordainketak ez egin izana; kontratuko gainerako funtsezko betebeharrak, kontratuak ezartzen dituenak edo kontratu mota bakoitzeko berariazkoak ez betetzea.