**4. Administrazio Zuzenbidearen iturriak**

Konstituzioa izango da lege gorena, eta bertan besteak beste aipatzen dira nazioarteko zuzenbidea (nazioarteko tratatuak) eta europar batasuneko zuzenbidea. Konstituzioaren azpian, legeak egongo dira, mota desberdinetakoak; organikoak, autonomi estatutuak, arruntak, autonomikoak… Legeak, botere legegileak egingo ditu soilik, horren monopolioa du. Hala ere, lege indarra duten xedapenak beste organo batzuk ere egingo dituzte, hala nola, gobernuak lege dekretuak. Piramidearen oinarrian, erregelamenduak daude (Estatukoak, autonomikoak, lokalak…). Azkenik, iturri subsidiario edo ordezko bezala ohitura dugu.

**Konstituzioa**.

Arau gorena da, EK-ren 91. Artikuluaren arabera, botere eta herritar oro lotzen ditu. Gainera, interpretazio irizpide gorena izateaz gain, eragin juridiko osoa eta zuzena dauka epaileengan eta bere aurkako arauak (iragan zein etorkizunekoak) indargabeak edo indargabetuak izango dira AK-ren bidez.

Konstituzioak eraentza juridiko politikoa ezartzen du: Botereen banaketa eta edukia, eta administrazioa, botere exekutiboaren zatia.

* **Aurrekari historikoak:**

Tradizio konstituzionala: 1812tik aurrera garatzen joan izan da, Cadiz-eko konstituzioarekin batera. 2. Errepublikan (1931-1939), izaera politikoa, kalse guztietako langileen errepublika zen (soberania popular). Garai honetan, eskubideen garapen aurrerakoia eman zen (berdintasuna, sufragio unibertsala 1. Aldiz, sindikazioa, dibortzioa…). Estatutu integralak lortu ziren (Estatutoak Catalunyan, Euskadi eta Galizian).

Ondoren, Frankoren diktadura etorri zen (1939-1975). Aurrerapen guztiak bertan behera utzi ziren eta “Leyes Fundamentales del Reino” zirelakoak jarri ziren indarrean.

Franko hil eta gero, Trantsizioa izenez ezagutzen den prozesua hasi zen, diktaduratik demokraziara pasatzeko denbora tartea hain zuzen ere. Prozesu konstitugilea (1975-1978). Azken finean, ez dago haustura irmorik Frankismoarekin, are gehiago, eboluzioa dela esan daiteke (monarkia, inpunitatea…) 1977ko hauteskunde orokorretan, botere konstituziogilea izendatzen dute, hala ere, botere hori aurre juridikoa da ez baita inongo arautan oinarritzen. Konstituziorako aurre proiekturako ponentzian alderdi politiko desberdinetakoak egon ziren.

1978Ko Konstituzioa da egun indarrean dagoena, 169 artikulu ditu, 10 titulutan banatuta. Espainia, Zuzenbidezko Estatu demokratiko eta sozial bezala definitzen da. Subiranotasuna nazionala izango da, ez, aldiz, popularra. Monarkia parlamentarioa izango da Estatu eredua. Oinarrizko eskubideen babesa emango da, 14-29 artikuluen artean biltzen direlarik aipatutako eskubideak, horietara, botere publiko guztiak lotuta egongo dira eta babes berezia emango zaie (LO-a, gehiengo absolutua, babes helegitea…)

Auzitegi Konstituzionala legegile negatiboa da, EK-aren arabera, zer dagoen eta zer ez esateko boterea duena. Konstituzioaren interpretatzaile nagusia da. Bere osaketa nahiko politizatuta dago: 4 kongresuak aukeratuta, 4 senatuak, 2 gobernuak eta 2 BJKO. Funtzio nagusia izango da konstituzio kontrola egitea, era berean, babes kontrola ere egingo du. Bere epaiak ondorio juridikoa eragingo dute (arauen nulitatea, ala ez), cosa juzgada izaera izango dute, botere guztiak epai horietara lotuta egongo dira eta eraginkorra izango da argitaratzen den momentutik.

**Legeak.**

**Lege Organikoak** oso garrantzitsuak diren legeak dira bai forma eta eduki aldetik. Lege organikoen helburua da parlamentuan adostasuna egotea, hots, gehiengo handi bat behar denez (gehiengo absolutua duen alderdi bat egon ezean) adostasuna egon behar da alderdien artean. LO-ak badituzte erreserba material eta formalak:

* Erreserba materiala: Oinarrizko eskubide eta herri-askatasunen oinarriaren garapena, Hauteskunde-erregimen orokorra, Antolakuntza militarra (art. 8.2), Herri defendatzailea(art. 54), Gorte Orokorrak, Koroa (art. 57.5), Alarma, setio eta salbuespen egoerak, BJKO, Autonomi Estatutuak, Auzitegi konstituzionala
* Erreserba formala: gehiengo absolutua kongresuan (onartzeko, aldatzeko, indargabetzeko) , Plenoak onartu beharko da, ez komisioetan, Kongresuak ezin du Gobernuan delegatu LO baten onarpena, Ezin dira herri ekimenen bidez aldatu

**Autonomi Estatutuak**, AE-tako arau instituzional basikoak dira. Onartzeko prozesua honakoa izango da: AE-tako organoek aurreproiektua aurkeztu eta Gorte Orokorrek lege organiko bidez onartuko dute. Edukia: AE-aren izen ofiziala, lurraldearen delimitazioa, antolaketa instituzionala, hizkuntza ofizialak, eskumenak, hitzarmen ekonomikoak…Euskal Estatutuan 3 erreforma prozedura daude: Berezia, Arrunta eta murriztua.

**Lege arruntak** Gehiengo sinplearekin, plenoan edo batzorde parlamentarioetan onartzen dituzte Gorte Orokorrek edota AE-tako legegileak. Motak: marko, harmonizaziorako legeak, transferentzirako legea( tranferentziarako legeak organikoak dira), oinarri legea.

**Foru Arauak** lurralde historikoetako batzar nagusiek onartutako arauak. Lege mailakoak zerga/diru gaietan.

**Gobernuaren (eta administrazioaren) funtzio araugilea**

1. **(erregea) Dekretu legegilea (Kko 82)**

Gorte Orokorrek haien ahalmen legegilea gobernuak ordezkatzeko erabiltzen den tresna da. Lege indarra eta maila du, beste lege bat ezeztatu dezake. Normalean, gaiaren konplexutasunagatik edota parlamentuaren saturazio egoeretan erabiltzen da, baina baita gai sinpleetarako ere. Hala ere badaude limiteak eta baldintzak:

* Hartzailea; Gobernua/ministroen kontseilua beti eta bakarrik
* Formazkoa; Gorte Orokorreko plenoko legearen bitartez, espresuki eta gaia ondo zehaztuta (inplizituko ez da)
* Objektua; Gai zehatz bati buruz izango da, inoiz ez da izango lege organiko bati buruzko gairen bat, aurrekontu gaiak, setio egoerak edo nazioarteko itunei buruzko gaiak.
* Denborazkoa; beti mugatua, normalean urte bete. Behin bakarrik erabili ahalko da epe horren barruan. Muga gainditutakoan baimena galtzen da, hots, gai hori erregulatzeko gaitasuna galduko du.

Bi motatakoak daude:

* Atalka (texto articulado); Esaterako, base legea, zenbait izenburu zehaztu eta garatu beharrekoak. Legeak zehaztuko ditu elaborazioan jarraitu beharreko printzipioak eta kriterioak.
* Bateratua (texto refundido)

Parlamentuak bi modu ditu baliogabetzeko edota indarra kentzeko.

* Espresuki; Lege baten bitartez delegazio legea indargabetuz, gobernuak ez du beto eskubiderik. Honen bidez, argi esaten da gobernuak ez daukala baimenik zerbait egiteko.
* Inplizituki; gai bera gorte orokorrek erregulatuz. Gobernuak beto eskubidea du garaiaren inbasioagatik.

Legeak diren heinean, nork dauka hori kontrolatzeko botere edo eskumena?

* Auzitegi Konstituzionalak ikuskatu beharko du delegazio prozedurak edota edukiak Konstituzioa errespetatu duen.
* Auzitegi Arruntek ezin dute lege mailako arauak inpugnatu. Bakarrik konstituzio kontrakotasun kuestioa planteatuz ulertzen duen delegazio legea gainditu dela.
* Parlamentuak.
* Delegazio legea, limiteak ezarriz (controles adicionales)
* Talde parlamentarioek dekretu legegilea publikatu denetik hilabeteko epea dute eragozpenak planteatzeko. Deklarazio hutsak, eragin juridikorik gabe. Azken finean, kontrol politikoa da, ondorio juridikorik gabekoa.

1. **(errege) Lege dekretua**

Gobernuak egindako lege mailako eta behin behineko arauak dira, ez ohizko edota premiazko egoeratan ematen dena.

Dekretu legegilearekiko antzekotasunak:

* Gobernuak egiten ditu,
* Lege indarra eta maila
* AK-ren kontrolpean.

Desberdintasunak:

* Konstituzioaren aginduz, ez du delegazio lege bat behar. Hau da, ez du itxaron behar Parlamentuak botere legegilea esleitzeko.
* Kontrola ondoren egiten da, konbalidazioaren bitartez. Hau da, hilabete horretan indarrean egongo da eta kontrola epe hori amaitzean egingo da.
* Dena dela, lege dekretua egiteko justifikazio bat behar da “urgente necesidad”

Konstituzioko 86. Artikuluak zehazten ditu ezaugarriak:

* Ahalbidetze egoera; ez ohiko eta premiazko egoera egon behar da lege dekretua egin ahal izateko.
* Horrelako tresnarik ezin da erabili alarma, salbuespen edota setio egoeretan.
* Adibideak; uholdeetan, suteetan edo lehorteetan erabil daiteke.
* Beraz, nork erabakitzen du zer den “premiazko egoera”? Balorazioa politiko hutsa da, Ministroen kontseilua, ez presidentea.
* Gai mugatuetan soilik erabil daiteke:
* Estatuaren oinarrizko erakundeei buruzko antolamendua (elementu osagarriak bai)
* 1. tituluak arautzen dituen herritarren eskubide, eginbehar eta askatasunetan (LO baino gehiago)
* autonomia-erkidegoen araubidea (ez bakarrik estatutuak, eskuduntza legeak ere bai)
* hauteskundeei buruzko zuzenbide orokorra
* GGOOei dagozkiena: Konstituzioaren erreforma, Estatu aurrekontuak, Nazioarteko itunen onarpena, lege-delegazioa
* Behin behineko izaera du.

Lege Dekretuaren kontrola 3 eratan egin daiteke

* Kontrol politikoa
* Kongresuak egiten du, DL konbalidatzerakoan edo derogatzerakoan
* Ez da juridikoa (bakarrik), batez ere kontrol politikoa Kongresuari arau egokia iruditzen ez bazaio.
* Kontrol jurisdikzionala arrunta: konstituzionaltasun aurre-kuestioa
* Lege mailako araua denez, AKak
* konstituzionaltasuna aztertuko luke
* helegite edo kuestioaren bidez, ez ofizioz

**DL eta LD autonomikoak**

Gobernu autonomikoek sortutakoak izango dira. Eskumena normalean, Estatutuetan egongo da aurreikusita. EAEren kasuan, 7/1981 gobernu legean aurreikusten da. Antzerako sistema eta prozedura erabiltzen dira.

**Erregelamenduak**

Ahalmen erregelamendugilea du, hauek dira administrazioaren berezko arauak, legeen “azpian” kokatzen direlarik. Espainiako Konstituzioko 97. Artikuluak ezartzen duen bezala. Gobernuaren ohizko araua da (maila guztietan, ez da soilik Estatuko gobernuaren kasua); Presidentea eta ministroak, lehendakaria eta sailburuak, Aldundien plenoa, zinegotzien plenoa, zenbait administrazio autonomo (unibertsitatea), guzti hauek daukate erregelamendua sortzeko ahalmena. Diskrezionala, gobernua/administrazioaren interesen arabera. Kasu honetan, gobernuek (estatalak, autonomikoak..) egiten dute erregelamendua ez dute behar beste “botereen” baimenik. Erregelamenduaren izaera legea garatzea da, legeak izan dezakeen hutsuneak betetzeko.

Erregelamenduak legearen menpe daude, ezin dute legeen aurka arautu edota legerik aldatu. Gainera, erregelamenduak aldatuak izan daitezke ondorengo lege batengatik. Ez da erregelamendu erreserba existitzen Espainian (Frantzian bai), hots, ez dago zehaztuta zer arautu behar den erregelamendu bitartez. Ez nahastu barneko antolaketarako erregelamenduekin (esaterako, Parlamentuak duenarekin), hauek lege itxura izango dute. Igorpen normatiboa; lege batek gai bat erregelamenduz arautzea agintzen du. Desberdindu behar da erregelamendua (arau orokorra) VS egintza administratiboetatik (partikularrak eta konkretua) eta planak (politikak, hala nola, berdintasun plana. Plan hauek ez dira arauak izango, “programa” itxura hartuko dute).

Administrazioa oso hierarkikoa da, **erregelamenduen hierarkia** honako hau da, betiere eskumen printzipioa errespetatuz:

* **Estatua**:
* Gobernuko presidentearen edo ministroen kontseiluaren Errege Dekretua (Decreto Real). Hau erregelamendu bat da, presidenteak hartzen duena edota ministroen kontseiluak hartutakoa.
* Ministroen aginduak (orden ministerial). Aurrekoak, orokorragoak izango dira, hauek, aldiz, konkretuagoak ministro bakoitzak bere esparruan emango duena.
* **EAE**:
* Gobernuaren dekretuak
* Saileko aginduak
* **Lurralde Historikoak (LLHH):**
* Foru arau dekretua (batzar nagusiak)
* Ahaldun nagusiaren foru dekretua
* Foru diputatuen aginduak.
* **Tokiko administrazioan** (ez da hierarkikoa, eskumenezkoa da):
* Plenoak:
* Erregelamendu organikoa du; barneko egitura
* Ordenantzak: alor desberdinak (trafikoa, zarata, hondakina..)
* Alkateak ez dauka erregelamenduak sortzeko ahalmenik, bere dekretuak ez dira erregelamendukoak, egintza administratiboa da.

Nola sortzen dira erregelamenduak? **Elaborazioa (orokorra)**

Ekimena departamenduko (ministerio, sailburua..) buruak egiten du (bateratua izan daiteke, bi edo gehiagok aurkeztua…), hots, beti aurkeztuko da norbaiten ekimenaren ondorioz. Edukiari dagokionez, helburua zehatza izango da, kasu bakoitzari dagokiona; zarata murriztea, hondakinak kudeatzea… bideragarritasun juridikoak, hots, ze erakundek duen horretarako eskumena eta ze prozedura jarraitu behar duen, esaterako, udaletxe batek ezingo luke hauteskunde sistema arautu bere lurraldean, nahiz eta tokiko arauketa izan, eduki hori lege organiko bidez egiten da, hortaz, udaletxeak ez luke horretarako eskumenik izango. juridikoan), ondorio juridikoak, ea oinarrizko eskubideak urratzen diren…eta ondorio ekonomikoak, hau da, ze nolako ondorioak sortzen dituen erregelamendu honen bitartez arautzen denak (aurrekontu publikoetan, esaterako, pankartak kentzea edo pintaketak kentzea zelako gastua suposatuko lukeen eta sektore ekonomikoan, adibidez, kanpoan edatea debekatzen badute, sektore konkretu batean kalteak edo ondorioak eragingo ditu). Hala ere, gogoratu behar da guzti hau diskrezionala dela, hots, gobernu konkretuak erabakiko du noiz, nola eta zertarako.

Memorian gordeko da dena:

* Zerbitzu juridikoaren baiezko txostena
* Beste organoen beharrezko txostena (behar bada, batzuetan ez da beharrezkoa), adibidez, Estatuko Kontseilua, BJKO…
* Beste administrazioen ekarpenak (Kolegioak, esaterako, medikuei buruzko zerbait arautu nahi bada, medikuen kolegioari ekarpenak eskatuko zaizkie)
* Herritarren parte hartzea (herritarrak zein elkarteak)

Onarpena dagokion organoak egingo du, eskumena duenak (gehiengoarekin onartzen da erabakia). Argitalpena (eta indarrean sartzea) dagokion aldizkari ofizialean egingo da.

Erregelamendu **motak**, arautuko dutenaren arabera:

* **Exekutiboak**
* Aurretik existitzen den lege bat garatzeko habilitazioa, hots, lege erreserba existitzen da (gai bat lege baten bitartez arautu daiteke soilik) eta lege horren garapena emango da exekutiboaren bidez. Lege erreserbaren edukia errespetatu behar da (eskubideak, zigorrak…). Lege horretan nolabaiteko habilitazio bat egon behar da, hots, legeak berak esango du erregelamendu baten bidez garatuko dela. Habilitazioa ez da zuriz egingo (legeak esango du hura erregelamendu bidez garatuko dela, baina ezin dezake soilik hori esan, hots, datu gehiago eman behar ditu, prozedura eta epeak adibidez), hau da, estruktura minimo bat markatuta izan behar dute erregelamenduek, bestela nahi dena egin daitekeelako. Erregelamendu exekutiboak lege organiko bat aldatzeko balio dute, habilitazio bat existitzen dela medio. Adibidez; *Real Decreto 2393/2004, de 20 de diciembre, por la qu ese aprueba el Reglamento de la Ley Organica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integracion social.*
* **Independenteak**:
* Lege erreserba ez dagoen gaietan erabiltzen direnak (ez da habilitaziorik behar). Ondorengo lege bat agertzen bada, erregelamendua kanpoan geratuko da. Hau da, lege erreserba ez dagoen gaietan, gobernua sar daiteke hura arautzera. Adibidez, *ikerketarako bekadunen eraentza juridikoa Unibertsitatean (ez dago lege erreserba langileen estatutuarena)*
* **Autonomoak***:*
* Tokiko administrazioen kasuan ematen da, berea den eskumen bat garatuz, hots, tokiko korporazioei eginiko ahalmen araugilearen errekonozimendua da. Berea den eskumen bat garatzeko (competencia municipal propia) baita antolaketa eta funtzionamendua (zinegotzien kopurua). Udal zein Lurralde Historikoak (autonomia local)
* **Urgentziazkoak edo Behar izatearenak:**
* Larrialdi egoeretan ateratzen dira. Denboran mugak daude hala ere. Diskrezionalitate (diskrezionalitatea= legearen barruan malgutasuna edukitzea) margena dago, hau da, zer da larrialdi egoera?, diru laguntzak eskatu edo jasotzeko, garrantzitsua da larrialdi egoerak zeintzuk diren argitzea.

Erregelamenduak sortzerako orduan **mugak** daude, nagusiena arbitrarietatea eta atzera-eragina guztiz debekatuta dago (EK 9.3). Hots, diskrezionalitatea dagoenez, hura gainditzean arbitrarietatea bihur daiteke. **Kontrola** bi motatara egin daiteke; jurisdikzionala edo konstituzionala:

* Jurisdikzional arrunta (lege bat ez delako, bestela, AK-k egingo luke kontrola, hala ere, AK-k badu eskumen zati bat Estatu eta autonomien artean, demagun Estatuko Gobernuak erregelamendu bat egiten duela eta Eusko Jaurlaritzak uste duela eskumen hori berea dela, kasu horretan AK-ra joan beharko litzateke. Era berean, AK-k parte hartuko du oinarrizko eskubideak daudenean, erregelamendu bat oinarrizko eskubideen kontra doanean– kontrol konstituzionala-) (administrazioarekiko auzi jurisdikzioa):
* Helegite zuzena; zuzenean kaltetua izan edo eragina jaso den pertsona legitimoa
* Ilegalitate kuestioa: Tribunal batek ezarri behar du, esaterako, prozedura akatsak daudenean, edota gaia bera ez delako erregelamendu bitartez arautu behar…
* Kontrol konstituzionala:
* Eskuduntza gatazka autonomikoak eta tokikoak
* Babes helegitea, eskubide/askatasun baten bortxaketa.

**Instrukzioak, zirkularrak, protokoloak eta zerbitzuko aginduak**

Administrazioak igortzen dituen aginduak dira, baina jasotzailea ez da pertsona oro izango, administrazio barneko langileak izango dira, hots, administrazio organoaren azpiko langileak (subordinatuak). Edukiari dagokionez, aktuazio irizpideak eta arauen interpretazioak izango dira. Guzti hauek ez dira argitaratzen, soilik hirugarrenganako eragina dagoenean. Arazo bat sortzen da; Publikoak ez direnez, inpugna daitezke?

**Beste iturri batzuk**:

* Ohitura:
* Legezkotasun printzipioaren arabera debekatuta.
* Gai zehatz batzuetan erabiltzen da (Kontzejo irekiak, ur eta zelaien gaietan…)
* Aurrekaria (precedente administrativo)
* Jurisprudentzia
* Auzitegi nagusietako eta Auzitegi Goreneko kasazioaren bitartez ezartzen da (eskumenen arabera)
* AK doktrina
* Nazioartekoak; TJUE, edo TEDH
* Zuzenbidearen printzipio orokorrak: berdintasuna, justizia, legalitatea (= legezkotasun printzipioa)…