

1. Zein da Administrazioaren auzi-jurisdikzioaren eremua?

Administrazioaren auzi-jurisdikzioaren eremua zehazteko, ikuspuntu objektiboa (ze gai aztertzen dituen) eta subjektiboa (ze Administrazioaren jardura kontrolatzen duen) izan behar ditugu kontuan.

Ikuspuntu objektiboari dagokionez, LJCAk 1.1. artikuluan dio: *“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho administrativo, con las disposiciones de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos, cuando excedan los límites de la delegación”*.

Hortaz, auzi-jurisdikzioaren eremu objektiboa edo materiala jardura administratiboek zehazten dute, adierazi nahiz ustezkoek, egite edo ez-egiteek, betiere, Zuzenbide Administratiboan badaude. Hauekin loturiko edozein gatazka barnebiltzen du. Horien artean, espresuki aipatzen dira legearen azpitik dauden erregelamendu edo xedapen orokorrak eta hauekin pareka daitezkeen beste xedapen edo akordio batzuk, Administrazioaren planak, besteak beste. Gainera, dekretu legegileen kontrola ere, eremu honetan kokatzen da, baina soilik ikuskatzeko ea dagokien delegazio legegilea gainditzen ote duten. Gainontzeko konstituziokontzotasun arazoak tarteko direnean, Auzitegi Konstituzionalak du eskumena.

Agerikoa da kontrolagarri diren jardura administratiboak oso modu zabalean xedatzen direla. Azken batean, irizpide objektiboa da gatazka ebazteko Zuzenbide administratiboa aplikatzen dela.

Ikuspuntu subjektiboa ere, modu zabalean ulertzen da. Izan ere, LJCAk Administrazio publikotzat hartzen ditu, 1.2.artikuluan, Estatuaren Administrazio orokorrak, Autonomia Erkidegoenak, Toki Administrazioa osatzen duten erakundeak eta edozein motatako Zuzenbide publikoko erakundeak, aurrekoei lotuta edo haien menpe badaude. Horrez gain, 1.3.artikuluak auzi-jurisdikzioaren eremuan kokatzen ditu Administrazio publikoaren zati ez diren organo konstituzional edo Autonomia Erkidegoetako organoek (Parlamentu ganberak, Auzitegi Konstituzionala, Kontuen Auzitegia, Herri Defendatzailea eta Autonomia Erkidegoetako erakunde analogoak) onartutako Zuzenbide publikoaren menpeko egintza eta xedapenak pertsonalaren, administrazioaren eta ondare gestioaren arloan ematen diren pretentsio prozesalak. Halaber, Botere Judizialaren Kontseilu Orokorraren egintza eta xedapenak eta Epaitegi edo Auzitegien gobernu organoen jardura administratiboa sartzen dira auzi-jurisdikzioaren eremuan, eta baita hauteskunde-administrazioaren jardura ere, LOREGekin bat etorriz.

Ñabartu behar da konstituzio-organo eta Autonomia Erkidegoetako paretsetan, auzi-jurisdikzioak ez duela euren jardura tipikoa kontrolatzen, baizik eta soilik izaera burokratiko jardura instrumentalak, euren funtzionamendurako beharrezkoak direnak (pertsonalarekiko harremana, kontratazio publikoa...), non administrazio batasun gisa jokatzeko duten, Administrazioak zentzu hertsian aplikatzen duen Zuzenbide bera aplikatuz. Sánchez Morónen arabera, paradoxa da Botere Judizialaren Kontseilu Orokorraren gobernu organoak Botere horrek osaturiko Auzitegieta baten menpe egotea. Hala ere, interesatuen

eskubidea gailentzen da beti, tutela judizial eraginkorraren aurrean. Gauza bera gertatzen da Auzitegi Gorenak Konstituzio Auzitegiaren zenbait erabaki administratibo kontrolatzean.

Hauteskunde Administrazioaren jardura kontrolatzearen inguruan, LOREGek helegite kontentzioso-administratibo berezi bat arautzen du, urgentziazkoa eta oso laburtua, Hauteskunde Batzarren hautagaien aldarrikapenaren aurka (49.art.) eta beste antzeko bat hautatuen aurka (109.art. eta hurr.). LJCAk ez dio espresuki erreferentziarik egiten aipaturiko helegiteari, baina 1.3.c) artikulua dio jurisdikzio honen aurrean tarteratu behar direla, zeinaren arau orokorrak modu ordeztalean aplikatzen zaizkion.

Azpimarratu behar da Administrazio publikoen jardun osoa ez dagoela Zuzenbide administratibopean. Aldi berean, zenbait funtzio administratibo tipiko, esaterako, zenbait kontratu publikoren esleipena edo laguntza eta diru-laguntzak ematea, hein batean, kapital publikoko merkatal sozietateei edo sektore publikoko fundazioei esleitu zaizkie, zeintzuk ez diren LJCAren aplikazio eremuan sartzen zuzenean. Hori bai, araudi harmonizatupeko sektore publikoko kontratuen esleipen egintzen kasuan, kontrol judiziala posible da, baldin eta egintza horiek Administrazio eskudunak berresten baditu, LCSP 37. artikuluko helegite bereziaren edo 31/2007 Legeak aurreikusitako erreklamazioaren bidetik. Izan ere, kasu horretan, helegite berezia edo erreklamazioa ebatzen duen egintza administratiboa aurkatu daiteke. Auzi-jurisdikzioaren kontrolaren zabalpen hau eman da Zuzenbide komunitario europarraren eskaerak jarraituz.

Honekin guztiarekin, zenbait azalpen eman behar dira LJCAk 2. eta 3. artikuluetan aplikazio eremua are gehiago zehazten duelako. 2. artikulua, zenbait ñabardurekin, egintza eta erabaki batzuen jurisdikzioaren kontrola berresten du. 3. artikulua, aldiz, beste gai batzuk eremutik kanporatzea argitzen du.

a) LJCA 2.a) art.: egintza politikoen kontrolari egiten dio erreferentzia, oinarritzko eskubideen, elementu arautuen eta kalte-ordainen zehaztapenaren kasuetara mugatuz.

b) LJCA 2.b) art.: kontratu administratiboen eta Administrazio publikoek buruturiko gainontzeko kontratu pribatuen prestaketa eta esleipen egintzen inguruan dihardu.

c) LJCA 2.c) art.: Zuzenbide publikoko Korporazioen egintza eta xedapenen kontrola arautzen du, funtzio publikoen egikaritzan ematen dituztenean.

d) LJCA 2.d) art.: Administrazio emakida emaileak emandako kontrol edo fiskalizazioaren inguruko egintza administratiboen kontrola arautzen du zerbitzu publikoen emakidadunek ahalmen administratiboen egikaritzan emandako egintzei dagokienez; bestalde, emakidadunen egintzen kontrola ere aurreikusten da zuzenean bide judizial honetan aurkatu badaitezke, legedia sektoriala kontuan hartuz. Kontua da legedia sektorialak ez duela ezer jasotzen.

e) LJCA 2.e) art.: artikulua honek batasun jurisdikzionala mantendu nahi du, Administrazio publikoen ondare-erantzukizunaren inguruko gatazkak auzi-jurisdikziora meneratzean. Xedapen honen arabera, ezingo baitira Administrazio publikoak demandatu ordena

jurisdikzional zibil edo sozialean, nahiz eta kaltearen sorreran partikularrak ere egon edo nahiz eta erantzukizun aseguru bat izan.

f) LJCA 3.a) art.: ez datoz bat auzi-jurisdikzioarekin, ordea, espreski beste jurisdikzio batzuei (zibila, penala edo soziala) esleitutako gaiak, nahiz eta Administrazio publikoaren jarduerari lotuta egon. Zehazki, hemen sartuko lirateke Jurisdikzio Sozialari legeek esleitutako santzio administratiboak ezartzea ordena soziala urratzeagatik, funtzionario publikoen ordezkarien hautapena, eta Gizarte Segurantzaren gestio egintzak.

g) LJCA 3.b) art.: auzi-jurisdikziotik kanpo dago helegite kontentzioso-diziplinario militarra, zeina Jurisdikzio Militarrari dagokion.

h) LJCA 3.c) art.: organo judizialen eta Administrazio publikoaren arteko jurisdikzio gatazkak ez dira auzi-jurisdikzioan ebatziko. Hori egitea Gatazka Auzitegi bati dagokio, zeinak osaera mixtoa duen (Magistratu eta Estatu Kontseilariak). Ez dira auzi-jurisdikzioaren eremuan sartzen ere, Administrazio bateko organoen arteko esleipen gatazkak, Administrazioari berari baitagokio horiek barne-mailan ebaztea.

Amaitzeko, esan behar da auzi-jurisdikzioa luzaezina dela (LJCA 5.1.art.). Horrek esan nahi du ezin dituela aztertu ez dagozkion gaiak. Beraz, helegitea tarteratu den organo judizialak eskumenik ez badu, eskuduna den organo jurisdikzionala zehaztuko da. Demandantea eskuduntza duen organoaren jakinarazpena jaso eta hilabeteko epean honen aurrean aurkeztzen bada, ulertuko da jurisdikzio eskudunaren aurrean aurkeztu zela zegokion epean (5.3.art.).

2. Egintza politikoak kontrolagarriak al dira LJCaren arabera?

Egintza politiko edo gobernu egintzena kontu polemikoa da, gaur egun ere. Kategoria hau Frantzia sortu zen III. Errepublika garaian, *Conseil d'État*en jurisprudentziaren bidez, jurisdikzio delegatua onartu zuenean zuzenean ebazteko bide kontentziosoan. Estatu Kontseiluak erabaki zuen bere burua eskumen-gabe deklaratzeko arrazoi politikodun Gobernuaren egintzak ebazteko. Horrela, Zuzenbide Frantsesetik Espainiarrera pasa eta mantendu zen, besteak beste, 1959ko Espainiako Administrazioarekiko auzi-jurisdikzioaren Legean modu horretan jasoz.

Hala ere, badirudi ideia hau ez datorrela bat Zuzenbide Estatuak suposatzen duenarekin. Ondorioz, doktrinaren kritika eta jurisprudentziaren nolabaiteko berrikuspena jasan du kontu honek. Hasteko, arrazoi politikoarena baztertuena izan da, sarritan egintza materialki administratiboak eta eskubideen urraketa (batzuetan, oinarritzkoena) kanpoan uzten zituelako. Horregatik, egintza politikotzat hartzera pasa ziren Gobernuaren zenbait jardueraren emaitzak ez zeudenak Zuzenbide Administratibopean, hau da, Estatuaren beste botere batzuekin zerikusia zuten gobernu erabaki batzuk (Ganberen disoluzioa eta hauteskundeak deitzea, nazio erreferenduma deitzea, Konstituzio Auzitegian helegiteak tarteratzea...) eta nazioarteko harremanetakoak (tratatu eta hitzarmenak sinatzea, errefuxiatu politiko egoera ematea...). Hauek administrazioarekiko auzi-jurisdikziotik kanporatzearen arrazoia zen ez zutela egintza administratiboen izaera.

90. hamarkadara arte, Auzitegi Gorenak eta Konstituzio Auzitegiak ikuspuntu hau mantendu zuten. Hauen sententzien arabera, Gobernuaren jardura guztiak ez daude Zuzenbide Administrazioaren menpe. Ondorioz, praktikan, egintza politiko baten aurkako helegite kontentzioso-administrazioa ez zen onartzen, gatazkaren muinean sartu gabe.

XX. mendearen bigarren erdian, ordea, Auzitegi Gorenak aldaketa nabarmen bat eman zuen bere doktrinan. Egintza politikoaren existentzia ukatu gabe, onartu zuen ordenamendu juridikoak ezarritako egintza horietan elementu arautuak egon litezkeela, arau konstituzionalak eta kontrol judizialaren menpekoak barne. Beraz, egintza politikoaren aurkako helegiteak onartu behar dira ikusteko ea elementu arautu horiek dauden eta errespetatuak izan diren edo ez. Hori bai, duten diskrezionaltasun politikoa errespetatu behar da. Hau da, helegitea onartu ondoren, ikusiz gero ez direla elementu arautuak urratu, helegitea atzera botako da, Epaileak ezin dezakeelako Botere Exekutiboari berariaz dagokion erabakitze-eremuan sartu.

LJCAk doktrina hau jaso zuen 2.a) artikuluan, nahiz eta apur bat nahasia izan, ez baitu “egintza politiko” kontzeptua aipatzen ere. Xedapen horren arabera, Gobernuaren egintzak eta Autonomia Erkidegoen Gobernu Kontseiluenak administrazioarekiko auzi-jurisdikzioak kontrola ditzake oinarritzko eskubideak eta elementu arautuak babesteko eta kasuan kasuko kalte-ordainak zehazteko.

Hala ere, praktikan, zaila da zenbait egintzen izaera dela eta, prozesu judizial baten baitan jartzea, oinarritzko interes publikoak edo botere-banaketa arriskuan jarri gabe. Gainera, Auzitegi Gorenak bere kontrolaren mugak zehazteko erabiltzen duen *arrazoizko kontzeptua* ez da batere zehatza. Azken batean, kontrol judizialak mugatu behar du elementu arautuen aplikazio soila zentzu hertsian aztertzea, oinarritzko eskubideak babesteaz gain, erabakia arrazoitzen duten inguruabarren balorazioa eskusiboki gobernu organoei dagokielako.

Bestalde, Exekutiboaren zenbait jardueren kontrol judiziala helegite kontentzioso-administrazio bat ez den beste bide batetik burutu daiteke. Esaterako, egintza politiko oro pasatzen da kontrol parlamentariotik, batzuetan berezitu dena, eta oinarritzko eskubideak bortxatzen dituztenean babes-helegite konstituzionala tartera daiteke.

3. Zer dira aurre-judiziozko arazoak eta nori dagokio hauek aztertzea?

Kontua da auzi-jurisdikzioaren eskumena izaera administrazioari ez duten (izaera zibila edo laborala dutenak) zenbait kontutara hedatu daitekeela, tramitatzen ari diren helegite kontentzioso-administrazioarekin erlazionatuta daudenean eta aurretiaz edo intzidentalki ebatzi dezaketenean; betiere, beharrezkoa bada helegitea ebazteko (LJCA 4.art.). Adibidez, finka baten titulartasuna ebatzi behar bada desjabetze baten kasuan, horrek egintza administrazioaren baliozkotasun edo eraginkortasuna baldintzatzen duenean. Atal horren ebazpena *incidenter tantum* onartzen da, hau da, jurisdikzio eskudunak definitiboki ebatzi ahal izango du eta ez du gauza ebatziaren efekturik izango horretarako (4.2.art.).

Hala ere, ezin dira modu horretan ebatzi izaera penal edo konstituzionala duten aurre-judiziozko arazoak. Lehenak, Jurisdikzio Penalak ebatziko ditu eta bigarrenak, bere kasuan,

konstituzio-kontrakotasun arazoa planteatuko du. 4.2.artikuluak ere, erreferentzia egiten dio Nazioarteko Hitzarmenetan ezarritakoari, EBJAren aurrean aurre-judizio arazo bat planteatu behar denerako.

4. Zein organo judizialek osatzen dute Administrazioaren auzi-jurisdikzioa? Eskema bat egin eta haien eskumenak laburki adierazi:

Gaur egungo Espainiar Ordenamenduko jurisdikzio kontentzioso-administratiboa hurrengo organoz osatzen da, bakoitzak eskumen zehatz batzuk izango dituelarik:

- **Administrazioarekiko Auzi Jurisdikzioko Epaitegiak (LJCA 8.art.):** Orokorrean, haien eskumenak Estatuko lurralde osora euren eskumenak zabaltzen ez dituzten Administrazioen aurkako errekursoak ebatziko dituzte epaitegi hauek. Hala ere, zehazki hurrengo errekurso motak ebatzeko eskumena izango dute:
 - a) Administrazio lokal edota hauen menpeko entitate eta korporazioen *egintzen* aurkako errekursoak. Kasu honetan edozein jardura administratibo ulertu beharra dago, ez-egite eta egitate-bidea barne. Hala ere, salbuespen bezala, epaitegi hauek ez dituzte hiri plangintzen aurkako errekursoak ezagutuko; izan ere, erregelamendu izaera baitute.
 - b) Autonomia Erkidegoetako Administrazioek, pertsonal saileko eta Administrazioaren ondare erantzukizunaren (kopuru txikikoak) inguruan, emandako egintzen aurkako errekursoak.
 - c) Administrazio periferiko estatal eta autonomikoaren egintzen aurkako errekursoak eta haien eskumenak Estatu lurralde osora hedatzen ez dituzten zuzenbide publikoko organismo, ente, entitate eta korporazioen egintzak.
 - d) ...
- **Administrazioarekiko auzien epaitegi zentralak** arduratuko dira (LJCA 9.art.): Orokorrean Estatu lurralde osoan zehar eskumenak dituzten Administrazio horien egintzen aurkako errekursoen inguruan. Hala ere, epaitegi hauek hurrengo *egintzen* aurka tarteratutako errekursoak ezagutu eta ebatziko dituzte zehazki:
 - a) Estatu ministro eta idazkariak, pertsonal arloan emandakoak (salbuespen dira beheagoko organoen egintzak errekurso-, fiskalizazio- edo kontrol-bidean berresten dituzten egintzak, karrerako funtzionarioen zerbitzu-harremana sortzeari edo amaitzeari buruzko egintzak, eta 11.1.a) artikuluan pertsonal militarraz jasotako gaietan emandakoak.)
 - b) Estatuko Administrazio Orokorrek ezarritako kopuru txikiko zehapen administratiboak.

- c) Estatu osoan eskumenak dituzten estatu sektore publikoko organismo eta entitate publikoek emandakoak.
 - d) Estatu idazkari eta ministroek ondare erantzukizunaren arloan emandako ebazpenak, erreklamatutakoa ez baditu 30.050€ak gainditzen.
 - e) Asilo politiko eskaera ukatzen dituztenak.
 - f) Kirol Diziplinako Komite Espainiarrak, kirol arloan emandako ebazpenak.
- **Justizia-auzitegi nagusietako administrazioarekiko auzien salak** arduratuko dira (LJCA 10.art.): (instantzia bakarrean), legez espresuki beste jurisdikzio organoei ez esleitutako eskumenak, hauen esku egongo dira. Hala ere, aipatu beharreko eskumen zehatz batzuk aurreikusten dizkie legeak:
 - a) Toki-administrazioen eta autonomia erkidegoetako administrazioen egintzak, non eta horietaz arduratzeko eskudantzia ez zaien administrazioarekiko auzien epaitegiei esleitu
 - b) Autonomia Erkidegoek eta toki entitateek emandako xedapen orokorrak
 - c) Pertsonalari, administrazioari eta ondare-kudeaketari buruzko gaitan, autonomia-erkidegoetako legebiltzarren gobernu-organismoak eta Kontu Auzitegiaren eta Herriaren Defendatzailearen pareko instituzio autonomikoen organismoak emandako egintzak eta xedapenak
 - d) Eskualde- eta toki-auzitegi ekonomiko administratiboak emanak diren eta bide ekonomiko-administratiboa amaitzen duten egintzak eta ebazpenak.
 - e) Lagatako tributuen inguruan Auzitegi Ekonomiko-administratibo Zentralak emandako ebazpenak
 - f) Probintzietako eta autonomía erkidegoetako hauteskunde-batzordeen egintzak eta xedapenak, eta orobat hauteskunde-batzordeak hautetsial darrikapenari buruz eta toki korporazioetako presidentearen hautaketa eta aldarrikapenari buruz hartutako erabakien kontrako hauteskunde-auzietako errekursoak, hauteskunde- legerian aurreikusitako moduan
 - g) Biltzeko eskubidea arautzen duen lege organikoan aurreikusten diren bileren debekua edo haiek aldatzeko proposamena
 - h) ...
 - **Auzitegi Nazionaleko Administrazioarekiko Auzien Sala** arduratuko da (LJCA 11.art.): (instantzia bakarrean):
 - a) Ministroen eta estatu-idazkarien xedapen orokor eta egintzen inguruan aurkezten diren errekursoak, oro har, eta pertsonal-arloaren inguruan aurkezten direnak, baldin eta karrerako funtzionario publikoen zerbitzu-harremana sortzeari edo amaitzeari

buruzkoak badira. Orobat arduratuko da Defentsa Ministerioaren zeinahi organo zentralen egintzen kontrako errekurtoez, baldin eta maila-igoerei, eskalafoiko hurrenkera eta antzinatasunari eta destinoei buruzkoak badira egintzok.

- b) Ministroen eta estatu-idazkarien egintzen kontrako errekurtoak, baldin eta egintzok, errekurto-bidean edo fiskalizazio- edo kontrol-prozeduran, nazio-lurralde osoan eskumena duten beste organo edo erakunde batzuen egintzak zuzentzen badituzte.
- c)) Ekonomia eta Ogasun Ministerioak eta Auzitegi Ekonomiko-administratibo Zentralak emandako egintza ekonomiko administratiboak, 10.1.e) artikuluan xedaturikoa salbu.
- d) ...

• **Auzitegi Goreneko Administrazioarekiko Auzien Sala** arduratuko da (instantzia bakarrean):

- a) Ministro Kontseiluaren eta Gobernuaren batzorde eskuordetuen egintzak eta xedapenak.
- b) Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren egintzak eta xedapenak
- c) Diputatuen Kongresuaren, Senatuaren, Konstituzio Auzitegiaren, Kontu Auzitegiaren eta Herriaren Defendatzailearen organo eskudunek pertsonal, administrazio eta ondare kudeaketaren arloetan onartutako egintzak eta xedapenak

5. Zein kasutan hartu dezakete partikularrek demandatu posizioa?

Printzipioz prozedura kontentzioso administratibo baten aurrean aurkitzen garenean, alderdi demandatua helegite jartzailearen pretentsioaren aurka ezartzen den alderdia izango litzateke, orokorrean beraz Administrazio publiko bati buruz hitz egiten ari gara. Hau da, azken finean, Administrazio publikoa zeinen jardueraren aurka errekurtoa aurkeztu den izango litzateke demandatua. Baina alderdi kodemandatu bezala, demandatzailearen pretentsioen bitartez, haien eskubide edo interes legítimoak ukituta ikusi ahal izango lituzketen, pertsona edo entitate pribatu eta publikoak izango genituzke.

Pribatu horien artean, lehenik eta behin aseguru etxeak aipatu beharko genituzke. Hau da, Administrazio baten erantzukizuna eskatzen denean eta Administrazio jakin hori aseguru poliza baten bitartez aseguraturuta dagoenean, orduan Administrazio horren aurka errekurtoa aurkeztean, aldi berean aseguru poliza hori eskaini duen aseguru etxea ere demandatu edo kodemandatu bezala hartuko luke parte. Partikularrei dagokienez berriz, printzipioz hauek demandatu bezala prozedura kontentzioso administratiboan parte hartzeko kasu bakarra, Botere Judizialaren 9.4.artikuluan zehazten da. Honen arabera, Administrazioaren ondare erantzukizunarekin lotutako prozesu batean, demandatzaileak alegatzen dituen kalte horien sorreran subjektu pribatuek parte hartu izan balute, orduan horiek ere demandatu izaera hartuko lukete prozesuan.

6. Zeinek egiten du ordezkaritza prozesu hauetan? Eta defentsa?

Printzipioz, jurisdikzio kontentzioso administratiboko prozedura batetan parte hartzen duten alderdiek, abokatu eta prokuradoreen bitartez egingo dute hau. Salbuespen bezala, bere kabuz jardun ahal izango lukete, haien berezko eskubideen defentsan dauden funtzionario publikoak, betiere errekurso horrek ez badauka mugiezineko funtzionario bat zerbitzu publikotik banatzearekin loturarik.

Hala ere, prokuradore eta abokatuaren parte hartzeari dagokionez, bi egoera ezberdin bereizi beharra daude. Alde batetik, prozesua pertsona-bakarreko organo jurisdikzional (epaitegi edo epaitegi zentralak) batek izapidetua bada, orduan alderdiek abokatu baten bidez gauzatuko dute haien defentsa, eta aldi berean, abokatu horrek alderdien ordezkartzan jardun ahal izango du epailetan; betiere ordezkartza lanetarako prokuradore bat izendatzea erabakitzen ez badute. Bestaldetik berriz, prozedura organo kolegiatu baten bidez tramitatzen bada (Auzitegi Gorena, Auzitegi Nagusiak edo Audientzia Nazionalea) alderdiek beharrezkoa izango dute abokatuaren defentsa eta prokuradorearen ordezkartza.

Administrazio publiko eta organo konstituzionalen defentsari dagokionez, hau haien zerbitzu juridikoko abokatuen bitartez gauzatuko da (Estatuko Abokaturia, Estatuko Administrazio Orokor eta honen menpeko entitateen kasuan). Hala ere, beste abokatu edo prokuradore batzuk ere izendatu ahal izango dituzte.

7. Zer da legitimazioa? Eta nori aitortzen zaio?

Pertsona fisiko zein juridikoek, Administrazio auzi jurisdikzioan alderdi bezala jokatzeko, gaitasun prozesal juridikoa izateaz gain, prozesuaren objektuarekiko, erlazio konkretu bat adierazi beharko dute, hau da, interes edo eskubide propio bat, beste hitz batzuetan esanda; legitimazioa (LJCA 19.1a).

Beraz, hau honela izanda, ez da inolako legitimaziorik egongo, prozesuan pretentsio konkretu bat eskatzen duen subjektuak, ebazpenetik erabilgarritasun edo abantailarik jasotzeko aukerarik ez balu.

Legitimazio motei dagokienez, aktibo eta pasiboak bereizi behar dira nahiz eta jurisdikzio kontentzioso administratiboko legeak, legitimazio aktiboari egingo dion erreferentzia, hau da, errekursoak jartzeko eskumenari.

Legitimazio aktiboaren garapena aztertuz eta XIX. mende hasierara itzuliz, ordenamendu juridikoak aurreikusitako eskubide subjektiboak zituztenak soilik izango zuten errekursoak tarteratzeko legitimazioa. Aldiz, 1978ko Konstituzioaren eskutik etorriko zen legitimazioaren garapen nabarmena (24.1). Hemen, interes legitimoei egingo zaie erreferentzia, non, errekurso bat tarteratzeko legitimazioa ez zaien soilik auziko objektuarekin interes zuzenak dituztenei emango, baita modu indibidual edo kolektibo batean zeharkako interesak dituztenei ere.

Interes kolektiboei erreferentzia eginez, LOPJ izango zen kontzeptua hau Espainiar Zuzenbidean lehena sartzen bere 7.3 artikuluan. Gaur egun aldiz, LJCAko 19.1b epigrafeak

aurreikusiko du. Honela, lehenengoz, legitimazioaren esparrua zabalduz, korporazio, asoziazio, sindikatu, talde eta entitate ezberdinen, beraien interesak defendatzeko legitimazioa emango zaie. Hori bai, ezin ahaztu daiteke, kasu honetan ere eta legitimazio mota guztietan bezala, beharrezko izango dela prozesuko objektu eta interes sozial edota aipatutako korporazio edo entitateen interesen artean lotura zehatz bat izatea.

Bestetik, aipatu beharrekoa da, 3/2007 lege organikoak (martxoaren 22a) letra berri bat erantsi ziola LJCA 19.1i artikuluari, legitimazioaren esparrua oraindik ere gehiago zabalduz. Lege organiko honen helburua, gizon eta emakumeen arteko berdintasunaren aldeko lanak gauzatuko dituzten sindikatu eta elkarteei, auzi jurisdikzio administratiboan legitimazioa ematea da. Era berean, ingurugiroaren materiako auzietarako 27/2006 legeak, organizazio ekologistei ere beharrezko legitimazioa eman zien.

Administrazio ezberdinen artean edota entitate publikoen artean jarritako errekursoetarako legitimazioa ere aipatu behar da. Administrazio publikoek, bai Estatuko administrazioak, Autonomia Erkidegoetakoak edota administrazio lurraldetarrek beraien konpetentzia propioak babestu ahal izateko, legitimazioa izango dute (LJCA 19.1c, 19.1d, 19.1e) Gauza bera gertatuko da Ministerio fiskalarekin, legeak aurreikusitako prozesuetan legitimatu bezala esku hartu ahal izango baitu (LJCA19.1f).

Bukatzeko, akzio herrikoiaz hitz egingo dugu. 19.1 h epigrafean legitimitatea, edozein hiritarri emango zaio. Hauek, inolako interes legitimorik adierazi gabe, akzio popularra gauzatuz, administrazio auzi jurisdikzioan parte hartu ahal izango dute legitimatu bezala. Nahiz eta azken legitimazio mota hau ez den oso ohikoa ordenamendu positibo honen barruan, zenbait kasu adierazi behar dira: Esaterako, akzio popular hau, nahiko ohikoa izatea gerta daiteke hirigintza prozesuetan, non interes orokorra jokoan egongo den.

Laburtzeko beraz, argi izan behar da, administrazio auzi juridikoaren prozesuan parte hartzeko, gaitasun juridiko prozesala izateaz gain, beharrezkoa dela interes legitimo bat aurkeztea, hots, prozesuko objektuarekiko interes edo eskubide zehatz bat.

8. Zein jardueren aurka tartera daiteke administrazioarekiko auzi-helegitea?

LJCAak adierazten duen bezala, prozesu juridiko batean, gure kasuan, administrazio auzi jurisdikzioan, beharrezkoa da errekursoaren objektua eta aldeek aurkeztutako pretentsioa edo uzia bereiztea, hau da, prozesua oinarritzen duen objektua eta ebazpenaren eduki posiblea desberdintzea.

Auzi administrazio jurisdikzioan beraz, alderdietako batek, Administrazioaren legez kontrako jarduera zehatz bat aurkaratu ahal izango luke, errekurso administratibo kontentziosoak erabiliz, honela, auziaren objektua zehaztuko delarik. Hau da, auzi helegite hauen helburua, hiritarrak, Administrazioaren legez kontrako edozein portaeraren aurrean, babes judizial eraginkorra lortzea izango da.

Aipatutako legez kontrako portaera horien artean aurkitu ditzakegu: Administrazioaren egintzak, erregelamenduak, jarduera ezak eta egitate bideak.

Administrazioaren egintzak: Auzi helegiteen bidez, Administrazioaren legez kanpoko egintzak aurkaratu ahal izango dira bai espresu edota isilbidezkoak badira, hori bai, beti ere, bide administratiboari amaiera ematen badiote. Behin betiko egintzez gain, errekurragarriak izango dira izapidezko egintza kualifikatuak, hauek, azken emaitzan eragina badute, prozesuarekin jarraitzen ez badute uzten edota interes legitimoen gainean konponezinak diren kalteak eragiten badituzte. (LJCA 25.art).

Era berean, egintza politikoak ere aurkaratu ahalko dira LJCA 2.a artikuluan aurreikusten den bezala. Baina, ezin izango dira aurkaratu aurretiazko eta jadanik irmoak diren ekintzetatik sortutako ekintza berriak ez eta, onarturiko ekintzak, denboran edo forma kanpoz errekurritzen badira. Izan ere, azken kasu honetan LJCAak adierazten duenez, denboraz kanpo errekurritzen den ekintza bat, jadanik, interesdunak onartutzat hartzen den presuntzioa ematen baita.

Erregelamendu edo xedapen orokorrak: Erregelamendu eta xedapen orokorrak, zuzenean edota zeharka errekurritu ahal izango dira (LJCA 25,26)

Errekurtso zuzenaren kasuan (LJCA 25) ,hau, zuzenean, xedapen orokorraren aurka tarteratuko da, errekurritzaileak, behin bere argitalpena eman denetik, hilabeteko epea izango duelarik. Behin hau ebatzita, baiezipen ebazpen batek, xedapen orokorra deusez deklaratu luke eta bere *erga omnes* eraginkortasuna efekturik gabe utzi; hori bai, xedapen orokorraren epaiak, ez du zertan eragingo hau eman baino lehen xedapen berberarekin ebatzitako ebazpen irmoetan, segurtasun juridikoa dela eta.

Zeharkako errekurtsuetan aldiz, (LJCA 26) xedapen orokorra aurkatu beharrean, bertatik eratorritako egintza errekurrituko da honen jakinarazpen edota argitalpenetik kontatzen hasita, hilabeteko epearekin eta oinarritzat erregelamenduaren lege-kontrakotasuna izanik. Jurisprudentziak aldiz, garbi uzten du ezin izango direla zeharkako errekurtsos errekurritu forma akatsak dituzten xedapen orokorrak, eduki normatiboari erreparatu behar baitzaio auzi helegite bat tarteratzerako momentuan.

Errekurtso hau ebatzita, errekurritu den egintza, deusez edo deuseztagarri deklaratu ahalko da eta LJCAak adierazten duenez, epaiak, ondorio bezala, deuseztasuna ekarriko du egintza oinarritu den xedapen orokorrarentzat. Hala ere, aipatutako xedapen orokorra deuseza dela deklaratu ahal izateko, egintzaren deuseztasuna edo deuseztagarritasuna ebatzi duen organo judizialak, horretarako eskumena izan behar du. Esaterako, justizia auzitegi nagusi edota auzitegi gorenak, zuzenean, erregelamenduak deusez deklaratu ahal izango dituzte, aldiz, egintzaren ebazpena eman duten organoa epaitegi arrunta bada, epaileak, lege-kontrakotasun arazoa aurkeztu beharko dio erregelamenduaren deuseztasuna deklaratzeko eskumena duen organoari auto baten bitartez (LJCA 123.art).

Jarduera eza kasuak: 1998ko LJCAk lehen aldiz, Administrazioaren jarduera eza kasuak, zeinak Zuzenbidearen aurkako izango diren, errekurritzeko aukera emango du. Hau da, auzi helegiteen bitartez, Administrazioaren jarduera eza materiala aurkatuko da, egin beharreko edo eman beharreko prestazio bat ez egiteak, hain zuzen ere. (LJCA 25.2,29).

Beraz, alde batetik, Administrazioaren jarduera eza, ez egite kasuetatik eratorri daiteke, hau da, Administrazioak, egintza irmo bat ez exekutatzetik. Kasu hauetan, interesdunek, Administrazioari, bere egintza irmo propio hori exekutatzea eska dakiokete eta honela izan ezean, hilabeteko epean, helegite kontentzioso administratiboa tarteratu ahal izango dute, prozedura laburtuaren bitartez. Honela, Administrazioari nahitaezko exekuziora kondenatuko duen ebazpena lortzeko aukera izango dute prozesuan interesdun legitimoek. (LJCA 29).

Bestetik, Administrazioaren prestazio eza ere aurkatu ahal izango da, hau da, Administrazioak kontratu edo hitzarmen baten ondorioz, beharrezko zerbitzu bat ematera behartua egonda, hau ez emateari dagokio. Honelako kasuen aurrean, interesdunek, obligazioa betetzea eskatu dakiokete Administrazioari eta hau ez balitz emango, hiru hilabeteko epea izango lukete beharrezko errekurtsio administratibo kontentziosoa tarteratzeko.

Egitate bidea: Jakina denez, egitate bidearen aurrean egongo gara, Administrazioaren jarduera material bat, hirugarrenen eskubide eta interes legitimoak kaltetuko dituen, inolako oinarri juridikorik gabe egin bada. Honen aurrean, LJCAk egitate bideagatiko errekurtsio kontentzioso administratiboa tarteratzeko aukera emango du. Hala ere, LJCAko 30. Artikuluak bigarren bide bat eskainiko dio alderdi kaltetuari errekurtsioa tarteratu baino lehen, hain zuzen ere, kautela neurriak eskatzea, Administrazioari bere jarduera geldiarazteko eskatuz.

Helegitea tarteratzeko epeei dagokienez, LJCA 30.artikuluko eskaera egingo balitz, interesdunak, 10 eguneko epea izango luke errekurtsio kontentzioso administratiboa tarteratzeko, hori bai, behin eskaera ebazteko Administrazioak dituen 10 egunak pasata. Aldiz, eskaerarik egin izango ez balitz, 20 eguneko epea izango luke, egitate bidea eman denetik. Azken finean, errekurtsio honek, interdiktuen funtzio antzekoa izango duela esan daiteke, bien helburua, ondasun edo eskubide kaltetu baten babes zuzena egitea izango baita.

9. Zein izan daitezke pretentsioak prozesu hauetan? Zer adierazten du kongruentziaren printzipioak?

Esan bezala, Administrazio auzi jurisdikzioan, alderdiek, Administrazioaren legez kontrako jarduerak aurkatu ahal izango dituzte auzi helegiteen bitartez, honela, prozesuaren objektua finkatuz. Baina prozesuaren objektua zehazteaz gain, errekurritzaileek, beraiek tarteratutako errekurtsioetan, pretentsioak zehazteko aukera izango dute, hau da, prozesuko ebazpenak, beraien aldeko egoera juridiko indibidualizatu bat eta Administrazioaren jarduerak eragindako kalteen indemnizazioa onartzea esaterako.

Hau honela izanik, auzi helegitea tarteratuta eta prozesuko objektua zehaztuta, honen arabera pretentsioa galdatu ahal izango dute auziko interesdun legitimoek. Adibidez, auzi helegitea, Administrazioaren egintza baten aurka tarteratzen bada, pretentsioa, egintza hori deuseza edo deuseztagarri deklaratzeko izango da, aldiz, erregelamendu baten aurkapenean, honen deuseztasuna eskatuko da uzi bezala.

Bestetik, jarduera eza kasuetan, demandatzaileak, organo judizialak, Administrazioa, bere obligazioak betetzera kondenatzea eska dezake eta egitate bidean aldiz, pretentsioa,

Administrazioaren jarduera, Zuzenbide kontrako deklaratu, berak sortutako egoera kaltegarria geratu eta honen berrezarpena izango da, beharrezko indemnitazioak emateaz gain. (LJCA 32.2).

Honela, alderdiek aurkeztutako pretentsio, oinarri juridiko, egitate, frogen... arabera eman beharko dute epaileek auziaren ebazpena, hau da, kongruentziaz jokatu beharko dute.

Aldiz, printzipio honekin jarraituz, errekurtsio kontentzioso administratiboetan, ñabardura bat egitea beharrezkoa da administrazioaren legalitate kontrolari begira. Epaile edo epaitegiak, prozesuko epaia eman baino lehen, prozesuaren arazoa behar bezala aztertu ez dela ikusiko balu, esaterako, oinarri juridiko ezberdinen beharra egongo balitz edota egitateak ondo finkatu ez balira, alderdiei, 10 eguneko epea emango lieke, beharrezko alegazioak egiteko.

Amaitzeko eta kongruentzia printzipioaren garrantzia azpimarratzeko, kasuren batean, epaileak auzia, aurkeztutako pretentsioen eta oinarri juridikoen arabera ebartziko ez balu, hau da, *extra petita* jokatu balu, zuzenean, babes juridiko eraginkorra urratuko luke, Espainiar Konstituzioan babestutako oinarritzko eskubidea, hain zuzen ere.

10. Nola egituratzen da administrazioarekiko auzi-prozesua?

Auzi prozesua oso sinplea da, izapide gehienak idatziz ematen dira, nahiz eta onartzen den auzi prozesua ikustaldi izapide ahozkoa batez bukatzea. Egitura honako hau da:

Aurretiazko eginbideak

Izapide hauek prozesua hasi aurretik ematen dira oso kasu zehatzetan.

- Egintzaren baten egile den administrazioak berak hura deuseztatzeko eskatu nahi badu administrazioarekiko auzien jurisdikzioaren aurrean, egintza hori interes publikoaren kalteko dela deklaratu beharko du aurrez.

-Administrazio publikoen arteko auzietan, ezin jarriko da errekurtsorik administrazio bidean, baina administrazio batek beste baten kontra errekurtsioa jartzen duenean, aurrez errekerimendua egin ahal izango dio xedapena derogatzeko, egintza deuseztatu edo errebokatzeko, jarduketa materiala bukarazi edo aldatzeko, edo egitera beharturik dagoen jarduera egiten hasteko

Errekurtsioa jartzea eta espedientea erreklamatzeko

Administrazioarekiko auzi-errekurtsioa idazki baten bidez abiaraziko da. Idazki horretan, zer xedapen, egintza, jardute-ez edo egitate-bidezko jarduketa aurkaratzen den adierazi eta errekurtsioa jarritzat har dadila eskatu baino ez da egingo, legeak besterik xedatu ezean.

Epaitegi edo salak errekurtsio jartzaileak hala eskatzen badu, errekurtsioa jarri dela iragar dadila erabakiko du, eta ofizioa bidaliko du, organo eskudunak argitara dezan, nahiz eta errekurritzaileak ordaindu, dagokion aldizkari ofizialean - errekurritutako administrazio-jarduera egin duen organoaren eskumen-lurraldea zein den-. Argitaratzea ofizioz ere erabaki ahal izango du epaitegi edo salak, egoki baderitzo.

Jurisdikzio-organoak ebazpen bidez, administrazio espedientea bidaltzeko errekerimendua egingo dio Administrazioari, eta epatzeak egin ditzala aginduko dio. Espedientea erreklamatuko zaio aurkaraturiko xedapen edo egintzaren emaile den organoari. Bidaltzeko epea igarotakoan espedientea osorik jaso ez bada, berriz egingo da erreklamazioa, eta hamar egunen epean bidali ezean, alegazioak egiteko modu pertsonalean helarazitako ohartarazpen baten ondoren erantzukizuna egiaztatutakoan, hertsapen-isuna jarriko zaio erantzule den agintari edo enpleguari

Demandatuak epatzea eta errekurtsua onartzea

Espedientea igortzea erabakitzen duen ebazpena onartutakoan, espedientean interesdun gisa agertzen diren guztiei jakinaraziko zaie ebazpen hori, ondorengo bost egunen barruan, eta bederatzi egunen epea emango zaie demandatu gisa aurkeztu ahal izan daitezen.

Jakinarazpenak egindakoan, epaitegi edo auzitegira igorriko da espedientea, eta, harekin batera, epatzearen edo epatzeen justifikazioa

Espedientea erreklamatzearekin emango da epatutzat Administrazioa; eta Espedientea igortzearekin emango dira aurkeztutzat administrazio publikoak.

Epaitegi edo salak errekurtsua ez onartzea erabaki ahal izango du arrazoi zehatz batzuk gertatzen badira.

Demanda eta erantzuna

Espedientea errekurritzaileari ematea erabakiko da, hogeiei egunen epean demanda aurkeztu dadin. Epearen barruan aurkeztu ez bada demanda, epaitegiak edo salak, ofizioz, errekurtsua iraungi dela deklaratu du auto bidez.

Demanda aurkeztutakoan, haren helarazpena egingo zaie, administrazio espedientea emanez, agertu diren alderdi demandatuei, hogeiei egunen epean erantzun diezaioten. Administrazio espedientea jaso gabe formalizatu bada demanda, administrazio demandatua epatuko da, erantzun dezan; epatzean, ohartaraziko zaio erantzuna ez dela onartuko espedientearekin batera ez badator

Administrazio demandatuak formulatu du lehenik erantzuna. Administrazioaz gainera beste demandatu batzuek ere erantzun behar dutenean, aldi berean formulatu dute denek erantzuna, nahiz eta zuzendaritza beraren pean ez jardun.

Demanda- eta erantzun-idazkietan behar bezala bereizirik adieraziko dira egitateak, zuzenbideko oinarriak eta aurkeztu diren uziak; Demandarekin eta erantzunarekin batera, beren eskubidea zuzenean funtsatzeko baliaturiko agiriak aurkeztuko dituzte alderdiek, eta, beren esku ez badituzte, adieraziko dute zer artxibo, bulego edo protokolotan dauden edo nork dituen.

Errekurtsoaren epaitza frogaldirik gabe eta ikustaldi edo konklusio-ekitaldirik gabe emateko eskatu ahal izango du auzi jartzaileak. Alderdi demandatua kontra agertzen ez bada, beste izapiderik gabe epairako prest geratuko da auzia, behin demandari erantzundakoan

Frogaldia

Berebat bidez (por otrosí) baino ezin eskatuko da prozesuaren frogaldia, demanda eta erantzun-idazkietan eta alegazio osagarrien idazkietan. Frogaldian ikusi beharreko egitate-puntuak adierazi beharko dira, modu ordenatuan, idazki horietan. Demandari emandako erantzunetik auzia ebazteko garrantzi handiko egitateak ondorioztatzen badira, errekurritzaileak frogaldia eska dezake.

Epaile edo auzitegiak, ofizioz, erabaki ahal izango du frogaldia onartzea eta auzia modurik egokienean ebazteko beharrezko deritzon frogak egitea.

Ikustaldia eta konklusioak

Ikustaldia egiteko, konklusioak aurkezteko edo auzia beste izapiderik gabe epairako prest deklaratzeko eskatu ahal izango dute alderdiek, demanda- eta erantzun idazkietan berebat bidez formulatu beharko da, edo frogen aldia amaitutzat deklaritzen

duen eginbidea jakinarazten denetik hasi eta hiru egunen epean aurkezturiko idazki batez.

Epaile edo auzitegiak, salbuespenez, auziaren izaera kontuan harturik, ikustaldia egitea edo konklusio idatziak formulatzea erabaki ahal izango du.

Ikustaldian, beren hurrenkeran emango zaie hitza alderdiei, alegazioak laburki azaldu ditzaten.

Konklusio-izapidea erabakitzen denean, egitateei, egindako frogari eta beren uziak funtsatzeko oinarri juridikoei buruzko alegazio labur batzuk aurkeztuko dituzte alderdiek idatziz.

Ikustaldian edo konklusio-idazkian ezin planteatuko da demanda- eta erantzun idazkietan planteatu ez den arazorik

Epaia

Auzia epairako prest geratzen denetik hamar egunen epean emango da epaia, eta prozesuan eztabaidaturiko gai guztiak erabakiko ditu.

11. Nola hasten da administrazioaren auzi jurisdikzioan prozedura? Zein dokumentu aurkeztu behar dira?

Administrazioarekiko auzi-errekurtsoa idazki baten bidez hasten da orokorrean. Idazki horretan, zer xedapen, egintza, jardute-ez edo egitate-bidezko jarduketa aurkaratzen den adierazi eta errekurtsoa jarritzat har dadila eskatu behar da.

Idazki horrekin batera hurrengo dokumentuak aurkeztuko dira:

- a) Auzitara agertzen denaren ordezkartza egiaztatzen duen agiria
- b) Auzi-jartzailearen legitimazioa egiaztatzen duen agiria edo agiriak, legitimazio hori herentzia bidez edo beste tituluren baten bidez jasoa badu.
- c) Errekurritzen den xedapen edo egintza espresuaren kopia edo helarazpena, edo egintza jasotzen duen espedientearen edo xedapena argitaratu den aldizkari ofizialaren aipamena

- d) Aplikatzekoak diren arau edo estatutuen arabera pertsona juridikoek akzioak baliatzeko eskatzen diren betekizunak betetzen direla egiaztatzeko agiria

Adierazitako agiriak aurkeztu ez badira edo osorik aurkeztu ez badira, haiek zuzentzeko eskatuko du epaitegi edo salak berehala. Hamar egunen epea jarriko dio errekurtsu jartzaileari horretarako, eta, zuzendu ezean, jarduketak artxibatzeko aginduko du.

12. Zein kasutan hasi daiteke prozesua demandarekin?

Kasu oso zehatzetan onartzen da demanda bidez hastea:

1. **Kaltegarritasun-errekurtsuaren** kasuan demanda aurkeztu beharko da, eta demanda horretan adierazi behar da zehazki, zein diren demandatua edo demandatuak eta zein den haien egoitza edo bizilekua, jasota badago. Demandarekin batera aurkeztu beharko dira, beti, kaltegarritasun deklarazioa eta administrazio espedienteak.

2. **Hirugarren interesdunik ez den kasuan**, demanda bidez ere hasi ahal izango da xedapen orokor, egintza, jardute-ez edo egitate-bide baten kontrako errekurtsua. Kasu horietan errekurtsua jarri izanaren iragarpena argitaratu beharko da; iragarpenean, hamabost egun emango dira aurkaraturiko xedapen, egintza edo jokaera zuzenbidearen araberakoa dela eusteko interes legitimoa dutenak pertsonatu daitezten.

3. **Prozedura laburtuetan** hasi daiteke prozesua demandarekin. Demanda bidez abiatuko da errekurtsua, eta, demandarekin batera aurkeztu beharko dira auzi-jartzailearen eskubidea funtsatzen duen agiria. Probidentzia bidez, demanda onartuko du eta hura demandatuari helarazteko aginduko du, eta alderdiak zitatuko ditu bista-ekitaldirako, eguna eta ordua jarrita. Probidentzia berean, administrazio demandatuari aginduko dio administrazio-espedientea igor dezala ikustaldirako jarritako eguna baino 15 egun lehenago.

Prozesua demandarekin hasi daiteke prozedura laburtuetan, esan bezala, eta gai hauetan izango du erabilgarritasuna: Administrazio publikoen zerbitzuko pertsonala, atzerriartasuna eta asilo politikoaren eskaerak onartzea, dopatzearen inguruko kirol-diziplinako gaiak, eta oro bat 30.000 euroren zenbatekoa gainditzen ez duten guztiak.

13. Zein dira errekurtsu bat ez onartzeko arrazoiak?

Espedientea jasota, Epaitegi edo Salak beharrezkotzat jotzen badu, aldean aurretiazko audientziarekin eta auto bidez, errekurtsu baten onarpen eza deklaratzeko dute, hurrengo kasuetan (51. art):

- Epaitegi edo auzitegiaren jurisdikzio edo konpetentzia faltagatik.
- Errekurritu nahi duenak horretarako legitimaziorik ez badauka.
- Errekurritu ezin daitekeen zerbait errekurritua izan bada.
- Errekurtsua tarteratzeko epea iraungi bada.

Bestalde, errekurtsu bat ez da onartuko aurretik berdin berdinak diren errekurtsuak onartu ez badira izan epai irmo baten bidez. Egitatezko bidean emandako egintzen kontrako errekurtsuak eta administrazioaren jardute ezaren kontrako errekurtsuak ere ez dira onartuak

izango baldin eta zantzuak badaude eta oso argia bada administrazioaren eskutik errekurritu nahi diren egitateak eman ez direla.

Epaitegi edo salak, errekurtsua ez onartzea erabaki aurretik, alderdiei jakinaraziko die ez onartzeko zioa, hamar egunen epe erkidean bidezko deritzotena alega dezaten eta behar diren agiriak aurkez ditzaten.

LJCAn aurreikusitako errekurtsuak jarri ahal izango dira errekurtsua onartzen ez dela dioen autoaren kontra. Onarpen-autoaren kontra ezin jarriko da errekurtsorik, baina horrek ez du eragotziko ez onartzeko edozein zio kontrajartzea prozesuaren geroagoko uneren batean

14. Zein modutan bukatu daiteke prozesua?

1. Epaia

Prozedura bat amaitzeko ohiko bidea epaia da. Auzia epairako prest geratzen denetik hamar egunen epean emango da epaia, eta prozesuan eztabaidaturiko gai guztiak erabakiko ditu. Epaille edo auzitegiak irizten badio epaia ezin emango dela adierazitako epean, behar bezala arrazoituko du hori, eta epaia emateko geroagoko data bat zehaztu eta alderdiei jakinaraziko die.

LJCAren 68.1. artikuluaaren arabera, epaia horrelakoa izan daiteke:

- ***Errekursoaren onartze eza deklaritzen duena*** (69. Art): honako kasu hauetan:
 - o Epaitegi edo Auzitegi Kontentzioso Administrazioaren jurisdikzio falta badago. Konpetentzia faltagatik ez da gauza bera gertatzen, azken hau epaia eman aurretik deklaratu beharrekoa baita (7.3. art).
 - o Gaitasunik ez duen norbaitek, behar bezala ordezkaturik ez bada izan edota legitimaturik ez dagoen norbaitek tarteratu badu errekurtsua.
 - o Objektutzat errekurritu ezin daitezkeen xedapen, egintza zein egitateak izatea.
 - o Errekursoaren hasiera idazkia epe kanpo aurkeztu izana

Auzitegi Konstituzionalaren jurisprudentziari jarraituz, ez onartzean ematen diren legeko arrazoiaren interpretazioa beti ***pro actione*** printzipioari jarraikiz egin behar da, alde batera utziz formalistak diren interpretazioak eta tutela judiziala arrazoirik gabe mugatzen dutenak. Honetatik abiatuz, interpretazio formalista edo proportzionala ez den baten aurrean, apelazio edo kasazio errekurtsu baten sorrera suposatzen dezakete, eta azken erremedio bezala, babes helegite batena ere.

- ***Administrazioarekiko auzi-errekurtsua baiesten dela edo ezesten dela.***

-***Ezezpena:*** (70.1. art): Epaiak ezetsi egingo du errekurtsua zuzenbidearen araberakoa bada aurkaraturiko xedapen, egintza edo jarduketa.

-***Baiespena*** (70.2. art). Epaiak baietsi egingo du administrazioarekiko auzi-errekurtsua ordenamendu juridikoaren arauen bat urratu bada xedapen, jarduketa edo egintzan, agintedesbideratzea barne.

Epaiak, administrazioarekiko auzi errekurtsua baiesten duenean:

- a) Zuzenbidearen arabera ez dela deklaratu eta, hala badagokio, deuseztatu egingo du errekurritutako xedapen edo egintza, osorik edo partez, edo aurkaraturiko jarduketa uzteko edo aldatzeko aginduko du.
- b) Banakako egoera juridiko bat aitortzea eta berrezartzea bazen uzia, egoera juridiko hori aitortu, eta erabat berrezartzeko behar diren neurri guztiak erabakiko ditu.
- c) Erabakitako neurria egintza bat ematea edo juridikoki nahitaezkoa den jarduketa bat egitea bada, epaitza betetzeko epea jarri ahal izango du epaiak.
- d) Kalte-galerak berdintzeko uzi bat baiesten bada, ordaina izateko eskubidea deklaratu da beti, eta orobat adieraziko da zein dagoen kalte-ordaina ematera behartua. Kalte-ordainaren zenbatekoa ere finkatuko du epaiak, demandatzaileak espresuki eskatu badu eta jarduketetan hartarako elementu nahikoa frogatu bada. Bestela, zenbatekoa finkatzeko oinarriak jarriko dira, eta behin betiko zenbatekoa zehaztea epaiaren exekuzio-aldira geroratuko

Jurisdikzio-organismoek ezin zehaztuko dute nola idatzirik geratu behar duten xedapen orokor deuseztatu baten ordezkari manuek, ez eta deuseztaturiko egintzen irizpidezko edukia ere

- ***Epaiak, gainera, dagokion erabakia emango du kostuei buruz.***

Epaiaren efektuak:(72 eta 73 Art).

- Administrazioarekiko auzi-errekurtsua onartzen ez dela edo ezesten dela deklaratu duen epaiak alderdientzat bakarrik izango ditu efektuak.
- Xedapen edo egintza bat deuseztatzeak eraginpeko pertsona guztientzat izango ditu efektuak. Xedapen orokor bat deuseztatzen duten epai irmoek efektu orokorrak izango dituzte deuseztaturiko xedapena argitaratu zen aldizkari ofizial berean haien epaitza eta deuseztaturiko manuek argitaratzen diren egunetik
- Banakoen egoera juridikoak aitortzeko edo berrezartzeko uziak baiesteak alderdientzat bakarrik izango ditu efektuak, baina hirugarren batzuetara zabaldu daitezke efektuok 110. eta 111. artikuluetan aurreikusitako moduan.
- Xedapen orokor baten manu bat deuseztatzen duten epai irmoek ez diote berez eragingo deuseztapenak efektu orokorrak lortu baino lehen manu hura aplikatu duten epai edo administrazio egintza irmoen eraginkortasunari, non eta manuaren deuseztatzeak ez dakarren guztiz exekutatu gabe dauden zehapenak kentzea edo murriztea.

2. Amaitzeko beste modu batzuk

Epaiak aparte, prozedura kontentzioso administratiboak ere hurrengo arrazoiengatik amaitu daitezke:

a) Utzietsi (desestimio) 74

Errekurtso-jartzaileak errekurtsoa utzietsi ahal izango du epaia baino lehenagoko edozein unetan.

Behin formulatuta, idazkari Judizialak, lehenago Ministerio Fiskala eta gainontzeko alderdiei entzunaldia emanaz, dekretu bat emango du esanez prozedura amaitutzat ematen dela. Egoera honen aurrean, demandatua izan den administrazioak onartzen ez duela esan dezake. Ministerio Fiskala ere kontra agertu daiteke eta azken kasuan, interes publikoarentzat kalteak sortzen badira ere utziestea ez da onargarria izango. Azken suposamendu hau oso arraroa bada ere, ematen den kasuetan epaileak edota auzitegiak ebatzi egin behar du errekurtsoa. Bestalde, esan behar da prozedurak aurrera egingo duela errekurtso-jartzaileak bat baino gehiago badira eta guztiak errekurritzeko eskubideari uko egiten ez badiote.

b) Demandatuek amore eman (allanamiento)

Demandatuek, demandatzaileak planteatutako pretentsioen onartzen dituenean gertatzen da. Onarpen hau organo judizialari jakinaraziko zaio, eta honek epai bat emango du esanez onarpena eman dela. Azken suposamendu hau ezinezkoa izango litzateke baldin eta ordenamendu juridikoaren begi bistako urrapen bat tarte bada. Kasu horretan, alderdiei jakinaraziko zaizkie ez onartzearen arrazoiak eta hauen alegazioak entzunak izango dira, geroago zuzenbidearekin bat datorren epai bat emanez. (75. Art)

Baldin eta administrazioarekiko auzi errekurtsoa jarri eta administrazio demandatuak guztiz onartzen baditu demandatzailearen uziak administrazio bidean, alderdietariko edozeinek jakinarazi ahal izango dio hori epaile edo auzitegiari, administrazioak jakinarazi ez badio. Epaile edo auzitegiak bost egunen epe erkidean emango die entzueria alderdiei eta, alegaturikoa egiaztatu eta gero, auto bidez, prozedura amaitu dela deklaratu du eta jarduketak artxibatzeko eta administrazio espedientea itzultzeko aginduko du, baldin eta uziak onartzeak ez badu ordenamendu juridikoa nabarmen urratzen. Urratzen badu, zuzenbidearen araberrako epaia emango du epaile edo auzitegiak.

c) Epailearen aurrean, adiskidetzaz amaitzea

LJCA- ren 77. artikuluaaren arabera, Lehenengo auzialdiko edo auzialdi bakarreko prozeduretan, epaile edo auzitegiak, ofizioz edo alderdi-eskariz, behin demanda eta erantzuna formulatutakoan, galdetu ahal izango die alderdiei ea egitate edo agiriak halakotzat onartzen dituzten, eta ea aukerarik dagoen eztabaida adostasunez amaitzeko, transakzio gai izan daitezkeen gaiei buruzkoa denean auzia eta, bereziki, zenbateko baten balioespenari buruzkoa denean.

Epaileak auto bat emango du akordioaren edukia batuz, beti ere ordenamendu juridikoa, interes publikoa zein hirugarrenen interesen kontrakoa ez bada. Auto honek epai baten indar exekutiboa izango du (113. Art).

15. Zein kasutan onartzen da prozedura laburtua? 78 art.

Epaitegiak izango dira prozedura hau aurrera eramateaz ardura dutenak: hain zuzen Administrazioarekiko auzi jurisdikzioko Epaitegi arruntak eta epaitegi zentralak. Hurrengoak dira prozedura honek barne biltzen dituen gaiak: administrazio publikoen zerbitzuko pertsonala, atzerriartasuna eta asilo politikoaren eskaerak onartzea, dopatzearen inguruko kirol-diziplinako gaiak, eta orobat 30.000 euroren zenbatekoa gainditzen ez duten guztiak). Honi gehitu beharrekoa da Administrazioaren jardute ezaren kontrako errekurtsioak, LJCA 29.2 artikuluan aipatzen direnak, ebatzeko konpetentzia duen organoa edozein izanik.

Prozeduraren berezitasunak: Demanda bidez abiatuko da errekurtsioa, eta demandarekin batera aurkeztu beharko dira auzi-jartzailearen eskubidea funtsatzen duen agiria edo agiriak eta 45.2 artikuluan aurreikusitakoak. Aipatutako demanda tarteratzeko epea prozedura arruntean dagoen epe bera da.

Idazkari judizialak, **probidentzia bidez**, demanda onartuko du eta hura demandatuari helarazteko aginduko du, eta alderdiak zitatuko ditu **bista-ekitaldirako**, eguna eta ordua jarrita. Probidentzia berean, administrazio demandatuari aginduko dio administrazio-espeditentia igor dezala ikustaldirako jarritako eguna baino 15 egun lehenago. Honen zergatia hurrengo da: administrazioak gainontzeko interesatuek, hauek guztiak aukera izan dezaten epaiketaren aurretik behar bezala prestatzea kasua bidaltzeko espeditentia (78.3 art).

Administrazio-espeditentia jasotakoan, epaileak **auzi-jartzaileari** eta **pertsonaturiko interesdunei** igorriko die hura, bista-ekitaldian alegazioak egin ahal izan ditzaten.

Bestalde, aukera aurreikusten zaio auzi- jartzaileari errekurtsioa ebatzia izan dadin frogaldirik gabe eta baita ere ahozko faserik gabe. Horrelako kasu baten aurrean aurkitzen bagara, idazkari judizialak, alde demandatuei, **20 eguneko** epea emango diote demanda erantzuteko. Hauek bista ekitaldiaren behar eza onartuko balute, demanda erantzungo da eta errekurtsioa ebatziko da berehala. Hemen salbuespena nabari bat dago, epaileak erabaki ahal duelako frogaldia ez desagertzea eta beraz epailearen onarpena behar da aurretik aipatutakoa aurrera eramateko.

Bista- ekitaldia dagoen kasuetarako, aldeak agertzen badira edota aldeetako bat besterik ez bada agertzen bista- ekitaldian , epaileak zabalik deklaratu du, hau da, alderdiak, edo haietariko bat, agertutakoan, irekitzat deklaratu du epaileak bista. Beraz , demandatua besterik ez bada agertzen ekitaldi horretan, besteak kostak ordaindu beharko ditu, ulertzen baita errekurtsioa tarteratu duenak , errekurtsio horrekin aurrera jarraitzeko asmoa bertan behera geratzen dela. Falta dena ordea demandatua bada, epaiketak aurrera jarraituko du inongo arazorik gabe.

Ahozko bista behin hasita, auzi- jartzaileari hitza ematen zaio, demandan alegatu dituen oinarriak arrazoitu ditzan. Aipatu behar da, demandan eskatzen duena aldatu ezin badu ere, bertan azaltzen diren oinarriak baieztatu, aldatu zein berretsi ahal dituela. Beraz, bistan, lehenik, demandatzaileak bere eskaeraren oinarriak azalduko ditu, edo demandan azaldukoak berretsiko; demandatuak bere eskubideen aldeko alegazioak formulatu ahal izango ditu ere.

Auzi – jartzaileak bere **oinarriak arrazoitu** ostean, demandatuei emango zaie hitza. Honek alegatu ditzake errekursoan onartzean ez zirela baldintzak betetzen. Epaileak alegazio honi berehala erantzun beharko dio, teoriarik, demandatuari entzun ostean.

Baliteke epaileak errekursoa ez onartzeko kausarik ikustea, edota beste epaitegi zein auzitegi bati igortzea kasua, prozedura laburraren egokitasun eza eta abar deklaratzeko.

Baina epaileak, epaiaren jarraipena onartzen badu, demandatuak izan diren aldeek alegazioak emango dituzte gauzaren fondoaren gainean (78.10 art).

Argi izan, auzi- jartzailearen bere alegazioak eta prestazioak idatzizko demanda baten bidez aurkeztu dituela, baina demandatuek ahoz baino ez dituzte aurkeztuko, beti ere bista fasearekin aurrera jarraitzea onartzen bada. Desberdintasun honek auzi- jartzailearen defentsa ahuldu dezake, bigarrenak denbora tarte jakin bat izan baitu demanda behar bezala aztertzeko eta bere erantzunak prestatzeko.

Aldeek frogak proposatu ditzakete, baina gogoratu behar dugu frogaldia alde batera uzteko aukera dagoela, edota aurkeztu diren frogak baliozkoak ez izatea. Horrelako egoeretan, epaia zuzenean emango da. Onartzen diren frogak ordea, bista fasean ematen dira. Aitormen-frogarako posizioak ahoz proposatuko dira, agiririk gabe. Ez da galdera- eta birgaldera-idazkirik onartuko lekukotza-frogarako.

Behin frogaldia amaituta, alde direnek zein hauen letratuek hitza har dezakete. Gero, teoriarik beti ere, epaileak 10 eguneko epea izango du epaia emateko.

16. Noiz eskatu dezake demandatzaileak kautelazko neurri bat?

Prozesu kontentzioso-administratibo luzeetan, bereziki prozesu arruntan, edo hainbat instantzietan garatzen direnetan, oso ohikoa izaten da demandatzaileak epaileari kautelazko neurriak hartzeko eskatzea prozesua amaitzen duen sententzia irrimo bat lortzen den bitartean. Instrumentu honen bidez, sententziaren eraginkortasuna bermatzen da, atzera bueltarik ez duten ekintzak ekidinez sententzia eman arte. Adibidez, etxe bat botatzeko dioen egintzaren aurrean epaileari kautela-neurriak eskatzen zaizkio sententzia eman arte etxea bere horretan mantendu dadin, administrazioak bota ez dezan sententziak hori erabaki arte behintzat.

Interesdunek neurriak hartzeko eskaera egin dezakete prozesuaren edozein unetan, xedapen orokor bat aurkatzen denean salbu. Kasu honetan, aurkaturiko manuaren indarraldia gelditzeko eskatzen bada, errekursoa jartzeko idazkian edo demanda-idazkian egin beharko da eskaera. Legeak epaileari askatasuna ematen dio aldeek eskatutakoarekin kongruenteak diren neurriak hartzeko eta prozesuan zehar neurriak aldatu edo ezabatzeko, inguruabarren arabera.

Kautela-neurria hartzea erabaki daiteke, soil-soilik, egintza exekutatzeko edo xedapena aplikatzeko errekursoaren xede legitimoa galaraz lezaketela ondorioztatzen bada. Kontuan izan behar dugu neurri hauek hartzeak interes orokorra edo hirugarrenen eskubide edota interesak urratu ditzakeela. Orduan, epaileak lehian diren interes guztien balioespen xehekatua egin beharko du neurri honi buruz erabaki baina lehen. Kautela-neurria ukatzeko aukera izango da, nahasmendu larria ekar badiezaieke interes orokorreari edo hirugarren baten

interesei; epaile edo auzitegiak balioetsiko du hori. Kautela-neurriak pieza banandu bezala bideratuko dira eta hauei buruzko erabakiak hamar egunen buruan emango ditu sententzia indarra duen auto bidez. Auto horretan organo judizialak efektu eta interesen haztapena azaldu beharko du, alegazioak eta prozesuan azaldutako egintzak aztertu ondoren.

Epaile edo auzitegiak, presa bereziko inguruabarrik baldin bada kasuan, kontrako alderdiari entzun gabe hartuko du kautela-neurria. 28 eta 29 art.en suposamendutan (ez-egite eta egitate bidean) errekurtsua jarri aurretik ere eskatu ahal izango dira kautela-neurriak. Interesatuak neurrien berrespena eskatu beharko du errekurtsua jartzean, kautela-neurriak hartu direla jakinarazi eta hurrengo hamar egunen epean. Kasu honetan errekurtsua jartzen ez bada, efekturik gabe geldituko dira erabakitako neurriak, eta haiek sorturiko kalte-galerak ordaindu beharko ditu eskatzaileak.

17. Zein errekurtsu aurreikusten dira Administrazioarekiko auzi-prozesuan probidentzi, auto eta epaien aurka? Errekurtsu bakoitza azter ezazu laburki.

PROBIDENTZIEN AURKA:

Probidentziak kontu prozesalei buruzko erabakiak dira eta ez dute motibazio beharrik. Hauen aurka suplika errekurtsua tarteratu daiteke bost eguneko epean erabakia eman duen organo judizial beraren aurrean. Honek aldeei audientzia eman eta hiru egunen buruan ebatzi beharko du errekurtsua. Errekurtsu hau erabiltzen da adibidez pertsona bati hamar egun ematen zaizkionean frogak aurkezteko hamabost beharrean.

IDAZKARI JUDIZIALAREN DILIGENTZI ETA DEKRETUEN AURKA:

Suplika errekurtsua jar daiteke bost eguneko epean, Idazkari Judizialaren aurrean bertan, baina idazkariaren dekretuak prozedurari amaiera ematen badio edo bere jarraipena eragozten badu berraztertze errekurtsua jarri ahal izango da epaitegi edo auzitegian bost eguneko epean.

AUTOEN AURKA:

Apelazio errekurtsua tarteratu ahal izango da autoa eman duen gaineko organoaren aurrean eta autoak jarraian azaltzen gaien bat ebazten duenean: kautela-neurrien prozedura amaitzen duena, epaia betearazteari buruzkoa, errekurtsua kontentzioso-administratiboa onartezintzat jotzen duena edo bere jarraipena ezinezko bihurtzen duena, helbidean edo publikoarentzat itxita dauden lokaletan sartzeko baimenari buruzkoa eta apelatutako sententzien behin-behineko exekuzioa aurkatzekoari buruzkoa. Suplika errekurtsua jar daiteke apelazio errekurtsua tarteratu ezin daitekeen autoen aurka.

EPAIEN AURKA:

▪ Apelazio errekurtsua:

Bigarren auzialdia da, zuzenbidezko oinarri juridikoak eta egitateak eztabaidatzeko tarteratu daiteke. Epaitegien eta epaitegi zentralen epaien aurka jartzen da, 30.000 eurotik gorako auziak badira, hauteskunde-arlokoak izan ezik.

Beti errekurritu ahal izango dira apelazio bidez: errekurtsu kontentzioso-administratiboa onartzen ez duten epaiak, oinarrizko eskubideak babesteko erabiltzen diren epaiak, administrazioen arteko auziak ebazten dituzten epaiak eta erregelamenduen aurkako

zeharkako errekurtsioak ebazten dituztenak. Baita kopuru zehaztugabeen erortzen diren auziak ere.

Errekurtsioa tarteratuko da sententzia eman duen organo beraren aurrean hamabost eguneko epean.

▪ **Kasazio-errekurtsioa:**

Ez da bigarren auzialdi bat. Frogatutako egitateak ezin dira honen bidez errekurritu, ezin da frogak berri bat aurkeztu, frogak berriz aztertzeko eskatu, egitateak jada ezarrita daudelako. Kasazio Arruntza Auzitegi Gorenari dagokio ezagutzea eta Justizia Auzitegi Nagusiaren eta Audientzia Nazionalaren epaien aurka soilik tarteratu daiteke, ez epaitegien epaien aurka.

a) **Kasazio arrunta:**

Errekurtsio hau tarteratzeko oinarritzko arrazoiak izan daitezke: auzitegiaren jurisdikzio eza eta izapide egintzek akats larriak izatea edota agertutako uziak ebazteko aplikatu beharreko legediaren eta jurisprudentiaren edozein urraperen. Errekurtsioa tarteratzeko baldintzak dira 600.000 euro baino gehiagoko auzia izatea eta arrazoi zehatzengatik tarteratzea. Halere, oinarritzko eskubideren bat badago jokoan eta beste kasu gutxi batzuetan ere posible izango da helegitea jartzea: erregelamendu bat jokoan badago, kasuan aplikagarria den araua zuzenbide estatalekoa edo zuzenbide komunitariokoa bada, jurisdikzioaren ekintzan gehiegikeriaren bat badago, jarraiturik prozedura ez bada bidezkoa edo epaiaren oinarritzko arauak urratu badira, esaterako frogak aurkezten ez uztea.

Kasazio errekurtsioa ebazpena eman duen Salaren aurrean tarteratzeko hamar eguneko epea dute prozesuan parte hartu dutenek.

b) **Doktrina bateratzeko kasazio-errekurtsioa**

Kasazio arrunta ezin bada tarteratu, interesdunak aukera izango du 30.000 euro baino gehiagoko epaien aurka errekurtsio hau jartzeko.

Justizia Auzitegi Nagusiak edo Auzitegi Nazionalak, oinarri juridiko berdinekin eta egitate berdinekin beste erabaki bat ematean ipini daiteken helegitea da beraz.

- Auzitegi Gorenak ebazten ditu Zuzenbide Estataleko edo Europar Komunitateko doktrina urratu duten epaien aurrean ezarritako helegiteak. Hau tarteratzeko epea hogeita hamar egunekoa izango da.
- Justizia Auzitegi Nagusiaren aurrean planteatu daiteke doktrina autonomikoa urratu denean.

c) **Legearen intereseko kasazio-errekurtsioa**

Aurreko bi kasazio-helegiteak tarteratu ezin direnean tarteratu daiteke Kontentzioso-administratiboko epaileek, Justizia Auzitegi Nagusiek edo Audientzi Nazionalak emandako sententzia batean ezarritako doktrina zuzentzea du helburu, estatuko arauen interpretazio eta aplikazio zuzena bermatuz. Epai horiek errakuntzaz eman badira eta interes orokorra urratu edo bazterten badute soilik tarteratu ahal izango da. Legitimazio dute Administrazio Publikoek eta interes orokorra ordezkatzeko duten elkarte edo erakundeek, baita Ministerio Fiskalak ere.

Errekurtso hau tarteratzeko epea hiru hilabetetakoa da eta ebazpena Auzitegi Gorenak edo Justizia Auzitegi Nagusiak emango du.

▪ **Berrikusteko errekurtsua:**

Sententzia irmoen aurka tarteratzen da, jada beste errekurtsuak jartzeko epea igaro denean. Halere, prozesua berriz irekitzeko oinarritzko arrazoiek zerrenda mugatua osatzen dute: ezkutatuta zeuden agiriak berreskuratzea, agiri faltsuek funtsezko eragina izatea, lekukotza faltsuagatik kondenatuak izatea, funtzionario-eroskeria, prebarikazioa, indarkeria edo bestelako iruzurrezko azpikeria baten ondorioz epaitzea.

18. Zer esan nahi du apelazio errekurtsua “bi efektuetara” onargarria dela?

Bi efektuetara: lehen efektuak adierazten du apelazio errekurtsua sententzia eman duenaren gaineko organo batek ebatziko duela; bigarren efektua “suspentsioa”, hau da, apelazio errekurtsua tarteratzen denean aurreko sententziaren efektuak suspenditu egiten dira.

Apelazio errekurtsua bigarren auzialdiko errekurtsua da, bertan, zuzenbidezko oinarriak nola egitateak eztabaidatu daitezke eta. Epaitegien eta epaitegi zentralen epaien aurka tartera daiteke, 30. 000 euro baino gutxiagokoak ez badira edo hauteskunde-arlokoa badira izan ezik. Justizia Auzitegi Nagusiak ebatziko du apelazio errekurtsua.

Beti errekurritu ahal izango dira, halaber: oinarritzko eskubideak babestekoak, administrazioen arteko auziei buruzkoak, eta erregelamenduen aurkako zeharkako errekurtsuak ebazten dituztenak.

Apelazio errekurtsua demandatzailearen nahiz demandatuak ezarri ahal izango du (82.art) eta bi efektuetara onargarria izango da, hau da, apelatzen den sententzia horren exekuzioa geratuko du behinik behin. Epailleak, hala ere kautela neurriak hartu ahal izango ditu sententziaren eraginkortasuna bermatzeko eta onura jaso duen aldeak behin behineko exekuzioa eskatu ahal izango dute, epailleak beste aldean audientziarekin bermeekin edo berme gabe zehaztu ahal izango duena

19. Zer gertatzen da Administrazioak ez badu epai judizial bat betetzen? Aukera guztiak aztertu.

Konstituzioak aitorturiko babes judizial eraginkorraren eskubideak epai judizial guztien betetzea exijitzen du, nahiz administrazioa kondenatzen duten epaiak izan. Auzitegi konstituzionalak gai honi buruzko zehaztapenak eman izan ditu kasu ezberdinetan.

Konstituzioko 118. Artikuluak epaile eta auzitegien epai eta gainerako ebazpen irmoak betetzearen beharrezkotasunaz hitz egiten du, eta baita ere horiek eskaturiko laguntza eskaintzeaz auzibidean edota ebatzirikoa betetzerakoan. Hala ere, ohikoa izan da betidanik administrazioak beren interesen kontrako epai judizialak atzeratu, gaizki betetze edo ez betetze kasuak ikustea.

Zuzenbide estatuaren figura ezbaian jartzen duten kasu hauen aurrean LJCAk epai judizialen betetze arloan berme sistema gogortu du.

Betetzearen obligazioa

Jurisdikzio-ordena kontentziosoko epaitegi eta auzitegiek bakarrik dute epaiak eta gainerako ebazpen judizialak exekutarazteko ahalia, eta auziaz lehen auzialdian edo auzialdi bakarrean arduratu denari dagokio ahal hori baliatzea. Alderdiak beharturik daude epaia bere horretan eta berak dioen moduan betetzera.

Epai judizialen betearazpena administrazioaren esku geratu daiteke kasu batzuetan, eta betearazpen hori aurrera eramateko betebeharra du. Betearazpena betebeharrekoa izango da, eta administrazioak eginbehar hau bortxatzen badu Epaille edo epaitegiek betearazpen hau aurrera eramateko duten boterea egikaritu ahal izango dute, administrazioak eman gabeko urratsak ordeztuko balio duen boterea egikarituz.

Zuzenbidean erabat deusez izango dira epailetako erabakien kontrako diren eta erabakiok betetzea saihestea xede duten egintza eta xedapenak; Epaila exekutatzeko dagokion jurisdikzio organoak, alderdi-eskariz, deusez deklaratu dituen aurreko zenbakian aipaturiko egintza eta xedapenak

Administrazioa diru kopuru likido bat ordaintzera kondenatua gertatzen denean, haren aurrekontuan dagokion kreditutik ordaindu dadila erabakiko du hori betetzea dagokion organoak, eta handitzeko modukotzat joko da beti kreditu hori.

Epaitza osotara betetzeko ezarritako epeak iragandakoan, epaille edo auzitegiak, alderdiei entzuerak eman ondoren, agindutakoa eraginkor izateko behar diren neurriak hartuko ditu. Zehazki, erantzukizuna nork duen egiaztatuta eta hari ohartarazpena zuzenean helarazita, alegazioak egiteko aukera izan dezan, erabaki hauek hartu ahal izango ditu epaille edo auzitegiak: Hertsapen-isunak ezartzea edo Dagokien partikularren lekukotza hartzea, erantzukizun penala galdatzeko, halakorik baldin bada.

Inongo kasutan ezin da betearazpen eza edo epaiaren suspentsioa deklaratu, hau da, ez betetzearen erabakia. (105.1 art). Hala ere, badira administrazioak epai judizialak betetzen ez dituen kasuak, baina noski, indarrezko arrazoiak izan behar ditu horretarako.

Indarrezko kasu bat izan daiteke epaila betetzeko ezinezkotasun material edo legala egotea.

Adibideak:

- Higiezin baten itzulketa, higiezina desagertua dagoenean
- Iraungita dagoen kidego batean funtzionario bat integratzea

Kasu hauetan administrazioak eskumena duen organo judizialari komunikatu beharko lizkioke ezintasun honen kausak, eta honek kausa hauen konkurrentzia aztertuta beharrezko neurriak hartuko lituzke, batetik epaitzaren gainean ahalik eta eraginkortasun handiena eman ahal izateko, eta bestetik exekuzioa ordeztuko duen indemnizazio bat zehazteko.

Ez egitearen debekua gainditzeko duen beste kasu bat Sententziaren desjabetzearen kasua da. Kasu hau, erabilpen publiko eta interes soziala duten kausengatik eman daiteke soilik. Desjabetze honek kalte-ordaina jasotzeko eskubidea dakar berarekin eta besteak beste, eta gauzatu daiteke honako kasu hauetan: herritarren askatasun eta eskubideen erabilpen librea zalantzan jartzen direnean, Gerra arriskua dagoenean edo lurralde nazionalaren osotasunaren urrapena ematen denean. Desjabetze kasu hauek Sententzia komunikatzen denetik bi hilabeteren buruan deklaratu behar dira Gobernuaren partetik, edo komunitate autonomikoen gobernu kontseiluen aldetik. Berme gehiagorako, epaille eta auzitegien esku egongo da indemnizazioa adostea.

20. Zein prozesu berezi ezagutzen dituzu? Aztertu prozesu berezi bakoitza laburki.

Prozesu bereziei dagokionez lau prozesu berezi desberdin ditzakegu. Prozesu berezi horiek honako hauek dira: (a) Pertsonen oinarrizko eskubideak babesteko prozedura, (b) Legezketasun arazoa, (c) erabakien aurretiko administrazio geldiera (suspentsio) kasuetarako prozedura eta (d) Merkatuaren batasuna bermatzeko prozedura dira.

- a) **Pertsonen oinarrizko eskubideak babesteko prozedura.** Prozedura honen bitartez jurisdikzio kontentzioso-administratiboan, Konstituzioaren 53.2 artikuluan esaten den bezala, hiritarrek oinarrizko eskubideak auzitegi arrunten aurrean defendatzeko duten eskubidea egikaritzen da.

1998ko LJCA-ren aurretik prozedura hau abenduaren 26ko 62/1978 Legearen bidez arautzen zen. Lege horretan berezitasun batzuk sartu ziren 1956ko LJCA-k mantentzen zituen oztopo prozesalen inguruan. Berezitasun horien artean garrantzitsuena zen erregela orokor bezala aurkatutako egintzaren suspentsio kautelarra.

Prozesu berezi honetan, helegitea tarteratzea eragin duten oinarrizko eskubideak berrezartzea helburutzat duten pretentsioak bakarrik aurkeztu daitezke eta ez egintza horrek dituen bestelako bizio edo irregulartasunak. Bestelako pretentsio horiek baleude organo judizialak helegitea ez onartzea erabaki dezake.

Konstituzio auzitegiaren jurisprudentziak esaten duenez, hiritarrak bere oinarrizko eskubideak prozedura bereziaren bitartez edo prozedura arruntaren bitartez defendatu ditzake, azken kasu honetan beste arrazoi batzuekin batera. Gainera jurisprudentzia honek dioenari jarraiki hiritarrak administrazioaren jarduera bat bi prozeduren bitartez aurkatu dezake, beti ere, argi izanik prozesu bereziaren bidez oinarrizko eskubide baten tutela soilik egikaritu dezakela. Bi prozesuen bidez babestea lortu nahi bada kontuan izan beharko da, prozedura berezia ebatzea dagokion organoak esaten badu ez dagoela konstituzioaren urraperantz, erabaki hori loteslea izango dela prozedura arrunta ebatzea dagokion organoarentzat.

Errekurtsoa tarteratzeko epeari dagokionez epe hori 10 eguneko izango da. Gainera aipatu beharrekoa da, pertsonen oinarrizko eskubideak babesteko prozedura bereziak lehentasunezko izaera izango duela, eta ondorioz organo judizialak erabateko lehentasuna eman beharko die hauen tramitazio eta erresoluzioari.

LJCA.ko 122.artikuluari dagokionez, artikulua honek bide publikoetan burutuko diren bilkura edo elkartearen aurkako debeku edo modifikazio proposamenen aurkako helegiteen supostu berezia aurreikusten du. Helegite hau bilera edo manifestazioaren bultzatzaileek aurkeztu beharko dute debekua edo modifikazio proposamena jasotzen dutenetik 48 orduko epean. Ondoren luzeazina den 4 eguneko epe batean idazkari judizialak alderdiak eta ministeritza fiskala entzun ondoren debeku edo modifikazioa mantentzea edo ezabatzea erabakiko du. Erresoluzio hau manifestaldi edo bilkura hitzartuta dagoen eguna baino lehenago eman beharko da.

- b) **Legezkotrikotasun-arazoa.** Legezkotrikotasun arazoa *erga omnes* efektuak dituen erregelamendu baten baliozkotasunaz edo baliozkotasun ezari buruzko deklarazio bat lortzeko tresna da. Hau emango da, erregelamendu horren aurkako errekurtsio zuzena ebazteko eskuduna ez den organo judizial batek eta Auzitegi gorena ez denak, erregelamendu horren legezkotasun eza adierazten duenean, sententzia irmo bidez zeharkako errekurtsioa ebazterakoan.

Kasu hauetan aipatutako organo judizialak, lege-kotrikotasun arazoa planteatu beharko du hau ebazteko eskuduna den auzitegiaren aurrean, bere sententzia irmoa denetik 5 eguneko epean eta auto bidez. Gainera alderdiak epatu beharko ditu 15 eguneko epean hauek dagozkien alegazioak egin ahal izateko auzitegi eskudunaren aurrean. Epe hori igaro ondoren auzitegi eskudunak sententzia eman beharko du.

- c) **Erabakien aurretiko administrazio geldiera (suspentsio) kasuetarako prozedura.** Prozedura mota hau 1956.uteko LJCA-n aurreikusia zegoen, estatuko gobernu autoritateek entitate lokalen akordioak suspenditzen zituen kasuetarako. Gaur egun ordea, egoera guztiz desberdina da LBRL-ek korporazio lokalen egintzen kontrol suspentsioa ezabatu egin baitu, Espainiaren interes orokorraren aurka atentatzen duten akordioak salbu. Legislazio autonomikoak aurreikusten du zenbait kasutan Alkate berak suspenditu ditzakeela udal akordioak eta suspentsioa erabaki eta gero bidezkota den errekurtsio kontentzioso-administratiboa tarteratu beharko duela.

Epeari dagokionez, egintzaren suspentsio administratiboa hitzartzen denetik 10 egunekoa izango da. Epe horretan helegite kontentziosoa tarteratu beharko da egintza suspenditzea erabaki zuenaren aldetik. Prozesuan egintza eman zuen entitate edo korporazioa eta egintza horren suspentsioan interesa duten guztiak zein egintza hori ez suspenditzean interesa duten guztiek hartu jar dezakete parte. Hauek beraien alegazioak egin ahal izango dituzte ahozko bista batean edo organo judizial eskudunak horrela erabakiko balu idatziz. Sententziak helegitearen objektu den egintzaren baliozkotasuna edo baliozkotasun eza baieztatuko du eta ere suspentsioari dagokiona erabakiko du.

- d) **Merkatuen batasuna bermatzeko prozedura.** *Konpetentzia eta Merkatuen Batzorde Nazionalak*, edozein administrazio publikok emandako xedapen, egintza, egite, ez-egite edo egitate-bidearen aurrean zirkulazio edo establezimendu askatasunaren aurkakoa dela kontsideratuko balu, errekurtsio kontentzioso-administratiboa tarteratu ahal izango du. Horretarako epea 2 hilabetekoa izango da eta errekurtsio hori operadore ekonomiko baten eskariz tarteratzen bada epe hori eskaria egiten den unetik hasiko da kontatzen. Errekurtsioa tarteratutako egunean edo hurrengoan idazkari judizialak dagokion administrazioari errekerimendu bat egingo dio espediente bidali dezan 5 eguneko epean. Epe horretan espediente ez bidaltzeak ez du prozedura etengo.

Ondoren idazkari judizialak espedientearen berri emango dio demandatzaileari 10 eguneko epean demanda formalizatu dezan. Demanda formalizatu ondoren jasotzen bada espediente, alderdiei alegazioak egiteko aukera emango zaie.

Demanda formalizatu ondoren idazkari judizialak demanduari bidaliko dio 10 eguneko epean erantzuna eman dezan. Erantzuteko tramite hau eman ondoren organo jurisdikzionalak frogaren inguruko erabakia hartuko du. Froga praktikatzeko epe hori gehienez 20 egunekoa izango da.

Azkenik organo jurisdikzionalak sententzia emango du 5 eguneko epean. Sententziak errekurtsua onartuko du errekurritzen den egintza, xedapen, egite, ez-egite edo egitate bide hori ordenamendu juridikoaren aurkakoa bada eta zirkulazio edo establezimendu askatasuna urratzen badu. Gainera sententziak errekurtsua onartzen badau berarekin ekarriko du jarduera urratzailea bertan bera uztea eta kalte-ordainak ordaintzea.

Prozedura hau tramitatzerakoan, aukera izango dute bertan parte hartzeko errekurritu den egintza, xedapen, egite, ez-egite edo egitate bidearen anulazioan interes zuzena duen edozein operadore ekonomikok, aurrez modu independentean errekurritu ez badu.

Merkatu eta konpetentziaren komisio nazionalak, errekurritu duen xedapen edo egintzaren suspentsioa eska dezake tarteratze idazkiarekin batera eta hau automatikoki emango da errekurtsua onartzen bada.

1. Zer dio Espainiako Konstituzioak Administrazioaren ondasunei buruz? Zer ondorioztatu daiteke xedapen horietatik?

Administrazioak, bere ondasunen gaineko ahalmen zabalak dauzka; mugatzeko ahalmena, berreskuratzeko ahalmena, besteak beste.

Jakina den bezala, Espainiako Zuzenbideak, ondasunen arteko bikoizketa bat egin zuen, aurrez aurreratu dugun moduan. *Espainiako Konstituzioak*, ondasun publikoei buruzko zenbait alderdi arautu ditu. Sailkatu ditu batetik, ondasun publikoei buruzko lege-erreserba ezarri du, eta Estatuako jabari publikoko ondasunak identifikatu / identifikatzeko bideak ezarri ditu baita ere. Sailkapenari dagokionez, 4 multzo bereizi ditzakegu:

- Jabari publikoko ondasunak.

- Auzo-ondasunak (bienes comunales). Auzo-ondasunei lotuta, argi izan behar da ez direla auzo-ondasuntzat jotzen zenbait autonomia-erkidegotan oraindik dauden auzo-mendiak (Galizian eta Asturiasen bereziki). Mendi horiek ez dute titulartasun (jabetza) publikorik; ez dira administrazio-ondarearen partetzat hartzen; mendi horiek auzotarrei dagozkie. Titulartasun publikorik ez badute ere, auzo-mendien jabetza-erregimena sasipublikotzat jo behar da, enbargaezinak, preskribaezinak eta besterenezinak baitira.

- Ondare-ondasunak.

- Nazio-ondarea (patrimonio nacional). Errege-ondareari nazio-ondare deritzo gaur egun. Koroari loturiko ondasunen gaineko araubidea honako lege honetan ezarri da: 23/1982 Legea, ekainaren 16koan, Nazio Ondareari buruzkoa. Errege-ondarearen ondasunak errege eta errege-familiari loturiko ondasun higikorrak eta higiezinak dira. Ondasunon helburua da Konstituzioak eta legeek erregeari eta haren familiari emandako goi-ordezkaritza betetzea. Nazio ondarearen ondasunak besterenezinak, preskribaezinak eta enbargaezinak dira, eta, oro har, Estatuaren jabari publikoko ondasunen onura-bideak dituzte

Bereizketa egiten du, ondasun publikoak eta interes publikoko ondasun pribatuak (titulartasun pribatuko ondasunak dira, baina haietan interes publikoa dagoenez, administrazioaren esku hartzeak gertatzen dira) artean alegia.

Konstituzioak dioenaren harira, esan behar dugu, bere *132.artikulu*an, lege erreserba jaso duela, jabari publikoa eta erakunde publikoen ondarea arautzeko. Autonomiek ere bere estatutuen esku utzi dute ondarearen arauketa. (*EAAE 43.e art*).

Konstituzioak *ondare ondasunak* arautzeko lege-erreserba ezartzen duenean, ez du inolako muga edo irizpiderik jaso. Bestalde *jabari publikokoei* lege erreserba ezartzerakoan bai jarri ditu irizpide batzuk. Konstituzioaren aginduz, legeek, jabari publikoko ondasunen erregimena ezartzerakoan, besterenezintasun, preskribaezintasun, eta enbargaezintasun printzipioei jarraitu beharko diete.

Legegilea, ahalmen zabalen jabe da, ondasun publikoen erregimena ezartzeko. Konstituzioak, ondasun publikoei buruz jasotako lege-erreserba ez da lege zurruna. Daitekeena da legeak ondare erregimenaren oinarritzko alderdiak arautzea besterik.

2. Nola bereizten dira jabari publikoko ondasunak eta ondare-ondasunak?

Pertsona fisikoak bezala, erakundeek ere badute ondasun eta eskubideak izateko ahalmena. Hauek, erakunde publiko bakoitzaren ondarea osatuko dute. Administrazio ondasunen helburua litzateke, administrazioaren xede publikoak betetzea. Beraz, administrazio publikoa izango da ondasun hauen jabe bakarra. Aipagarri da erregimen juridiko berezia aplikatzen zaiela ondasun hauei; Administrazio publikoen ondarea osatzen duten ondasun eta eskubideak jabari publikokoak edo jabari pribatukoak izan daitezke. (aplikatzen den legea izango litzateke *APOL 33/2003*).

Administrazioaren lana, interes orokorra betetzea denez, ezin ditu ondasunak hiritarren moduan baliatu. Ondasun hauek, interes publikoko xedeak asetzeko erabili beharko ditu. Honegatik, izango dute erregimen juridiko berezia aplikagarri, ondasun hauek saldu, erosi edota beren erabilpenerako.

Espainiako Zuzenbideak, ondasunen arteko bikoizketa bat egin du. Batetik izango genuke, *jabari publikoko ondasunak* (demanio ondasunak). Jabetza publikoa izanik, erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari atxikitzen zaizkien ondasunak dira hauek. Erabilera publikoari atxikitakoak, zerbitzu publikoren bati lotuak edo nazio ondasuna suspertzeko helburua dutenak dira.(Adib, parke bat). Eta bestetik, *ondare-ondasunak* (bienes patrimoniales) izango genituzke. Hauek, administrazioak edozein pertsona pribatuk bezala, erabiliko ditu. Administrazio publikoen jabegokoak izanik, ez dira jabari publikokoak; beraz, erabilera orokorrerako edo zerbitzu publikorako ez diren ondasunak dira. Ondare ondasun baten aurrean egongo gara, baldin eta hau erabilera orokorrari edo zerbitzu publiko bat ez dagoenean atxikia, edo legearen indarrez, jabari publikoko ondasuntzat jotzen ez badira. (Adib. bulego bat)

3. Ze ezaugarri azpimarratu daitezke jabari Publikoko ondasunetan? Zein araudi aplikatzen zaie?

Orokorrean hiru ezaugarri garrantzitsu azpimarratu daitezke:

- Titulartasunari dagokionez, publikoa da.
- Jabari publikoen helburuak: legeak aurreikusten duen helburu orokor bati edo erabilera orokorreko helburu bati lotuta egon behar du, hau da xede publiko bati lotuta.
- Administrazio-zuzenbidearen arabera araubidea dute aplikagarri, ondasun horien babesari eta erabilerari dagokienez.
- Araudia: Kode Zibilak jabari publikoko ondasunak zein ondare-ondasunak definitu ditu (K.Zko 338.-345. art.).

Kode Zibilaz gain, Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legea (33/2003 Legea). Lege horrek administrazio publikoen ondarearen erregimen juridikoaren oinarriak arautzen ditu.

Autonomia-erkidegoek onartu dituzten legeak ere Jabari publikoko ondasunak arautzen dute: EAERI arautzen duen legea, 2/2007 Legegintzako Dekretua, Euskadiko Ondareari buruzko Legearen testu bategina onartzen duena da.

Aurreko guztiak aparte, hauek ere aipatu behar dira: Toki-legeak (1985ko Oinarrien Legea, eta 1986ko testu bategina; Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamendua ere, 1372/1986 Errege Dekretua), eta Foru-arauak, ondareari buruzkoak.

Honako hauek dira legearen bidez jabari publikoko ondasuntzat jo diren ondasunak:

- Itsaso-lehorreko jabari publikoa (Konstituzioko 132. art. eta Kostaren Legeko 3.-5. art.),
- Ur-jabari publikoa (Uraren Legea 2. art.),
- Jabari publikoko mendiak (Mendien Legeko 12. art.)
- Abelbideak (3/1995 Legea, martxoaren 23koa, Abelbideena, 2. art.).
- Meatzeak (Meatzeen Legeko 2. art.).
- Errepideak, autobideak, autobiak eta haien albo-eranskinak (Errepideen Legeko 21. art.)
- Portuko jabari publikoa (48/2003 Legea, azaroaren 26koa, Interes
- Orokorreko Portuetako Ekonomia Erregimena eta Zerbitzuei buruzkoa).
- Aireportuetako jabari publikoa
- Trenbide-jabari publikoa (39/2003 Legea, azaroaren 17koa, Trenbide
- Sektoreari buruzkoa).
- Espektro irrati-elektrikoa (Telekomunikabideen Legeko 43. art.).
- Eraikin publikoak; hau da, administrazioaren zerbitzuak, bulegoak edo
- egoitzak jasotzen dituzten ondasun higiezinak (APOLeko 5.3 art.)
- Zerbitzu publikoak baliatzeko ezinbesteko ondasun higikorak, eta egoitza ofizialak atontzen dituzten ondasunak (APOLeko 66.1.e artikulua).

4. Jabari publikoko ondasunek hiru aldakuntza izan ditzakete; adierazi bakoitza

- 1) **Demaniotasunaren hasiera**: ondasuna helburu publikoari atxikitzean gertatzen da; hori “atxikitze”-prozesuaren bitartez gauzatzen da. Hau da, prozesu honen bitartez jabari publikoko ondasun bihurtzea.

Ondasuna demanio-ondasun dela esateko, helburu publikoren bati loturik dagoen ala ez ikusi behar da. Horretarako aztertu behar da ea ondasuna legeak aurreikusten dituen zerbitzu edo erabilera publikoei atxikita (edo lotuta) dagoen ala ez; lotua badago, demanioaren barne izango da, ez bestela. Ondasuna administrazio-egintza formal baten

bitartez atxikitzen edo lotzen zaio helburu publikoari. Hainbat bide daude horretarako (APOLeko 65. art.).

Ex lege atxikitzea: Jabari publiko naturala osatzen duten ondasunen kasuan, helburu publikoekiko lotura ope legis gertatzen da. Hots, erreketan eta ubideetan, lurrazpiko uretan, itsaso-lehorreko eremuan, hondartzetan, baliabide mineraletan, hidrokarburoetan... horietan guztietan atxikitzea zuzenean gertatzen da. Legeak berak ondasun mota horiek guztiak jabari publikokotzat jotzen dituenetz, ez da bestelako izendatze formalik behar. Ondasun kategoria horien guztien demaniotasuna legeak ezartzen duenez, argi dago jabego pribatuaren esku ezin izango direla.

Besterik da ezinbestean jabari publikokoak izan behar duten ondasun horien demaniotasuna noraino luzatzen den.

Gainerako ondasunen kasuan, jabari publikoan integratuak egon daitezten, helburu publikoekiko atxikimendua edo lotura erabaki beharko da.

Eraikinak, parkeak, bideak,... pribatuak zein publikoak izan daitezke. Ondasun horiek ez dira nahitaez jabari publikoko ondasunak. Kasu horietan, administrazio jardura baten bitartez hasten da demaniotasuna, eraikinak, parkeak edo bideak jabari publikoan integratuz. Hots, ondasun mota horiek jabari publikoko ondasunak izango dira, erabilera publiko bati edo zerbitzu publiko bati lotuak egon badira, ez bestela.

Ondasunak helburu publikoei atxikitzeko moduak honako hauek izan daitezke:

a) Berariaz : Ondasuna erabilera edo zerbitzu publiko bati berariaz (berez edo zehazki) lotzea (APOLeko 66.1 art. eta TAOLeko 81.1 art.). Hori administrazio egintza baten bitartez egiten da, aurrez espedientea izapidetu ondoren. Espedienteak egiaztatu beharko du ondasuna erabilera publikoari nahiz zerbitzu publikoari lotzea egokia eta legez bidezkoa dela.

Estatuko administrazioaren esparruan, prozedura Estatuko Ondarearen Zuzendaritza Nagusiaren ekimenez hasi behar da (bere ekimenez edo ministerio-sail interesdunaren eskariz). Espedientea ogasun-ministroak ebatzi behar du, eta erabakia ministro-aginduen forma erabiliz argitaratuko da. Atxikimenduak ondorio juridikoak izango ditu, ordea, dagokion ministerio-sailak ondasuna bereganatzen duen unean (hori akta bidez gertatzen da).

Euskal Autonomi Erkidegoan, ondasunaren edo eskubidearen titularra den erakundeari dagokio, bere kasa edo sail edo erakunde interesdunaren eskariz, egin beharreko berariazko lotze-egintzak egiteko erabakia hartzea (EOLeko 51.2 art.). Berariazko lotzeko egintzan adierazita geratu beharko da, gutxienez, zein ondasun edo eskubide lotzen den, zertarako den eta jabari publikora bilduta geratuko dela (52.1).

Toki-administrazioetan udaleko osoko bilkurari dagokio espedientea izapidetzea eta ebatzea. Ebazpena eman aurretik jendaurrean adierazi behar da hilabeteko epean; akordioa, esan bezala, osoko bilkurak onartu behar du, toki-korporazioko kideen legezko kopuruaren gehiengo osoz.

b) Ondasuna erabilera edo zerbitzu publiko bati inplizituki lotzea. Hala gertatzen da administrazioak erabaki jakin bat hartzen duenean eta, nahiz eta zuzenean adierazi ez, bertatik ondoriozta daitekeenean ondasuna erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari lotzen zaiola. Beste helburu bat duten erabakien edo administrazio-jardueren ondorioz sortzen da lotura hori.

Estatuko administrazioaren esparruan, desjabetzearen ondorioz eskuratutako ondasunen kasua litzateke, baita Gobernuak jarduera orokorreko planak onartzearen ondorioz edo obretako eta zerbitzuetako plangintzak onartzearen ondorioz gerta daiteke, plangintzotatik ondoriozta badaiteke ondasunak erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari lotuta geratu behar direla.

- Euskadiko ondareko ondasunak eta eskubideak denen aurrean eta nabarmen jabari publikora biltzea dakarren erabilera edo zerbitzurenbaterako erabili badira gutxien-gutxienez urtebete jarraian (EOLeko 54.a)

- 2) **Mutazio demaniala:** jabari publikoko ondasunaren helburua aldatzea izango litzateke, erabilera orokorreko edo zerbitzu publikoko beste helburu bati lotuz. Hau da, jabari publiko horren helburua aldatzen da erabilera orokorreko beste helburu bati lotuz.

1. Subjektu titularraren aldakuntza: subjektu titularraren aldakuntza-kasu nagusiak bi dira.

a) Jabari publikoko ondasuna administrazio batetik beste batera igaro daiteke, atxikitze-helburua aldatu gabe. Horren adibideak erakunde publikoen arteko ondorengotzak dira (sucesión); hau da, bi udalerri bat egitean, edota udal mugartearen zati bat beste udal-mugarte bati eranstean.

Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak Estatuaren jabari publikoaren eskualdatzeak arautu baino ez du egiten, bai beraren menpeko autonomiadun erakundeei atxikiz (73.-79. art.), bai beste administrazio publiko batzuei atxikiz (71.4 art.). Euskadiko Ondareari buruzko Testu Bateginak, aldiz, aurreikusi du EAEko ondasunak Estatuko Administrazioaren (edo haren erakunde publikoen) eta, oro har, edozein erakunde publikoren eskumeneko erabilera edo zerbitzu publiko batzuei lotu ahal izango zaizkiela, elkarrekikotasunaren arabera (reciprocidad) eta erregelamenduz ezarritako moduan (EOLeko 59. art.).

b) Jabari publikoko ondasunaren titulartasuna administrazio berean edukita, organo batetik beste organo batera igaro daiteke.

2. *Ondasunaren xedea aldatzea:* demanio-mutazioa, berez, jabari publikoko ondasunek beren helburu publikoa aldatzen dutenean gertatzen da, baina horiek jabari publikoko ondasunak izaten jarraitzen dute. Hau da, erabilera publikoa edo zerbitzu publikoarekiko atxikitzea aldatzen denean, izaera bereko beste erabilera edo zerbitzu publiko bati atxikirik. (APOLeko 71.1)

3. *Ondasunari bigarren atxikitzea ezartzea.* APOLeko 67. Artikuluak konkurrentziazko atxikitzeak aurreikusi ditu. Hona hemen konkurrentziazko atxikitzeen adibide batzuk:

autoz ibiltzeko eginak dauden hiriko bideetan tranbia-bideak ezartzea, edo museoetan jatetxe pribatuak ezartzea.

3) **Demaniotasunaren amaiera**: ondasunak erabilera orokorrarekin edo zerbitzu publikoarekin zuen lotura hautsiz gauzatzen da, eta, ondorioz, ondare-ondasun bihurtzen da; jaregite-prozesuaren bitartez demanotasunari amaiera ematen zaio. Hau da, jabari publikoko ondasun bat, ondare ondasun bihurtzean gertatzen da demaniotasunaren amaiera.

Demaniotasunaren amaiera jaregite-prozesuaren bidez gertatzen da; hau da, atxikitzearen kontrako bidetik. Prozesu horren bitartez, erabilera edo zerbitzu publikoari lotua izan den ondasunak jabari publikokoa izateari uzten dio, eta administrazioaren ondare-ondasun bihurtzen da (beraz, administrazioak saldu ahal izango du). Jabari publikoko ondasunei jaregiteko bideek harreman estua dute ondasunak helburu publikoei atxikitzeko bideekin, baina ezaugarri berezi batzuk badira. Esan daiteke jaregite-prozesuak izaera mugatuagoa duela atxikitze-prozesuak baino, legeek kautela bereziak aurreikusi baitituzte jabari publikoko ondasunak beren izaerari uzteko.

1. Berez, ondasunaren jaregitea *berariazkoa* baino ezin daiteke izan (beharrezkoak, jaregitea edo desatxikitzea eskatu beharko da”. Jarduera horiek sail edo erakunde eskuratzailerak ondasunak edo eskubideak formalki eskuratzen dituenetik aurrera sortuko dituzte ondorioak. Jaregindako jabari publikoko ondasunak ondare-ondasun bilakatzen dira. Alabaina, aparteko arrazoiengatik Euskal Autonomia Erkidegoko administraziooko ondare-interesetarako hala komeni bada, ondasunak jaregitea eta gero besterentzea erabakitzeko aukera ere badago (EOLeko 56.1.2 art.).

Toki-administrazioetan, ondasunari jaregitea egokia eta lege bidezko dela egiaztatu behar da, eta horretarako espedienteak instruitu. Erabilera edo zerbitzu publikotik jaregindako ondasunak, administrazioaren ondare-ondasun bihurtzeko, administrazioak ondasun horiek formalki jaso (beregianatu) beharko ditu. Bereganatze formala “jasotze-akta” (acta de entrega) edo “edukia hartzeko akta” ren (acta de toma de posesión) bitartez gauzatzen da.

Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak, berez, jaregite inplizituak zein ustezkoak baztertzeko ditu. Horrekin bermatu nahi da jabari publikoko ondasunek beren izaera automatikoki ez dutela galduko; hau da, berariazko erabakirik gabe beren demanio-izaera galdu ez eta norbanakoek usukapioaren bitartez ondasunok bereganatuko ez dituztela.

2. *Ustezko jaregiteak debekaturik badaude* ere, zenbait kasutan zalantza juridikoak sor daitezke. Gorago esan bezala, ondasun bat erabilera orokorrari edo zerbitzu publiko bati lotuta egon bada, nahiz eta administrazio-erabakirik izan ez, jabari publikokoa bihurtu daiteke, baina zer gertatzen da alderantzizko kasuan? Adibidez, errepideetako bihurtguneak zuzendu ondoren errepide zaharraren trazatuak jabari publikokoa izaten jarraitu behar du, nahiz eta inork erabili ez? Legearen arabera, kasu horietan berariazko jaregiteak eskatzen dira, baina izatez ez dira gertatzen.

Toki Erakundeek Ondasunei buruzko Erregelamenduak ere ustezko jaregitea debekatzen du. Erregelamendu horren aurretik indarrean egon zenak ondasunaren ustezko jaregitea ahalbidetzen zuen erabilera edo zerbitzu publikoari atxikitako ondasuna 25 urtez erabili

ezean. Gaur egun indarrean dugun erregelamenduak, oster, ez du aukera hori jaso; beraz, ustezko jaregitea ezin gerta daiteke.

3. *Legeak berariazko jaregitea, edo inplizitua, baztertzen badu* ere, zenbait kasutan onargarri da (salbuespen gisa eta kontu handiz). Jaregite inplizitua zenbait kasutan gerta daiteke:

- Desjabetzearen ondorioz.
- Jabari publikoko ondasuna mugatu ondoren, jaregite inplizitua onartzen da, mugarte horren barnean sartzen ez diren ondasun zatietan.
- Hirigintza-planak, lurraren kalifikazioa aldatuz, jabari publikoko ondasunari izaera hori kentzen badio, ondare-ondasun bihurtuko da.
- Jaregite inplizitua gerta daiteke jabari publikoko ondasunaren ezaugarriak edo baldintzak, berez, aldatzen badira (adibidez eraikin bat berez erori ondoren).

5. Jabari Publikoko ondasunen erabileraren arabeko sailkapena adierazi

Jabari publikoko ondasunen erabilera-erregimena ondasun kategoria bakoitza arautzen duten xedapenetan jasota dago. Erabilera-erregimena jabari publikoko ondasun kategoria bakoitzari egokitutakoa da, eta, beraz, sektoreetako arauetara jo behar da horretaz jabetzeko. Edozelan ere, Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak ordezkio izaera duen araubide orokorra ezarri du. Beraz, araubide bereziak ezer aurreikusten ez duen kasuetan, hura aplikatu behar da (ordezko erregimen orokorra, alegia).

Kontuan izan behar da, bestalde, erregimen orokorrak oinarritzko bikoizketa bat barneratu duela: batetik, erabilera orokorreko jabari publikoko ondasunen erregimena arautu da, eta, bestetik, zerbitzu publikoren bati lotutako ondasunen erabilera erregimena ezarri da.

Jabari publikoaren erabilera-erregimena sailkatzeko, zenbait irizpide hartzen dira kontuan. Sailkapena Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduak aurreikusi zuen, eta, gero, Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak sailkapena barneratu zuen. Sailkapenaren ondorioz, honako erabilera mota hauek bereiz daitezke.

1. *Erabilera erkidea*. Herritar guztiek modu berean gauzatu behar dutena.

Herritar batzuen erabilerak ezin du gainerako interesdunena eragotzi (APOLeko 85.1 art.; EOLeko 68. art.). Erabilera erkidea, bere aldetik, honela azpisailka daiteke:

- a). Orokorra. Inguruabar berezirik ez dagoenean (kaletik paseatzea, kasu).
- b) Berezia. Erabilera erkidea erabat alboratzen ez bada ere, inguruabar bereziak daudenean, hau da, arriskua, erabileraren intentsitatea eta antzeko ezaugarriak direnean eta, horien ondorioz, norbanako batzuen gehiegizko erabilera gertatzen denean (APOLeko 85.2 art.). Adibideak: pelikula bat filmatzeko bide publikoa okupatzea, baita tona handiko (edo zabalera bereziko) kamioiak errepidetik igarotzea ere. Halako inguruabar berezirik ezean, erabilera erkidea izaera orokorra duela ulertzen da. Erabilerak jabari publikoaren aprobetxamendu berezi bat dakar. Ez du erabilera erkidea eragozten, baina tartean diren

gorabehera batzuen ondorioz, guztiei dagokien erabileraren gainetik gehiegizko erabilera edo harentzako traba izatea gertatzen da.

2. *Bakarreko erabilera*. Jabari publikoaren zati bat okupatzen denean. Kasu horietan gainerako interesdunen erabilera mugatu edo baztertzen da (85.3 art.).

3. *Ohiko erabilera*. Jabari publikoko ondasunaren xede nagusiarekin bat datorrena (bidetik abiatu,edo itsasoan igeri egin)

4. *Ezohiko erabilera*. Jabari publikoko ondasunaren xede nagusiarekin bat ez datorrena da (adibidez, bide publikoan terrazak jartzea).

5. *Administrazioaren zuzeneko erabilera*. Hau da, hain zuzen ere, zerbitzu publikoei loturiko ondasunen ohiko kasua.

6. *Norbanakoen zuzeneko erabilera*. Norbanakoek jabari publikoa erabiltzen dutenean

6. Jabari Publikoko ondasunen erabilera erkide orokorra eta bereziaren arteko berezitasunak adierazi eta adibideak jarri. (Kosta Legea ikusi)

1. Erabilera erkidea

a) Erabilera erkide orokorra

Erabilera erkide orokorra edonork jabari publikoko ondasuna berdintasunez erabil dezakeenean gertatzen da (bereizkeriarik gabe). Erabilera erkide orokorra ez da erabilera baztertzailea, guztien esku dagoena baizik. Gainera, erabilera erkide orokorra ondasunaren izaerarekin bat datorrena da. Bi hitzetan esanda, erabilera erkide orokorra erabilera publiko arrunta da. APOLeko 85.1 artikulua honela definitzen du erabilera erkide orokorra “el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados”. Adibide hauek aipa genitzake: errepideen, kaleen, plazen, pasealekuen, ibaiertzen, itsasbazterren... eta antzeko ondasunen xede nagusiaz baliatzea, hots, ibiltzea, egonalditxo bat egitea... Horiek erabilera erkide orokorrak dira.

Erabilera erkide orokorraren printzipioak honako hauek dira:

- Askatasuna.

- Berdintasuna.

- Doakotasuna.

- Bateragarritasuna: norbanako baten erabilerak ezin du gainerako norbanakoen erabilera alboratu edo ekidin.

- Denbora-aurrenekotasuna: erabilera erkide orokorra aurrez dagoen erabiltzailearen eskubidea bermatu behar du.

- Kalte-ordaingarritasuna: ondasuna erabili behar da besteen eskubiderako kalterik gabe.

- Antolagarritasuna: ondasunaren titularra den administrazioak erabilera erkidea arautu dezake (adibidez, trafikoa antolatzeke araubidea onartzeko ahalmen publikoa).

Printzipio horiek honako xedapen hauetan agertzen zaizkigu:

- Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 76. Artikuluak askatasun printzipioari egiten dio erreferentzia zuzena: “el uso común y general de los bienes de dominio público se ejercitará libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones generales”.

- Portuen Legeko 12. artikuluan, esaten denez: “... askatasunez erabiltzen dira itsasbazterrak, itsasertzak, arradak, badiak eta itsas golkoak”, baita ere “nabigatzea, arrantza egitea, ontziratzea, lehorreratzea, ainguratzea eta antzekoak egitea”.

Hondartzen kasuari dagokionez, Portuen Legeak honako eskubide hauek jaso ditu: “ibiltzeko, bainatzeko, arropa eta sareak garbitzeko eta zabaltzeko, ontziak lehorreratzeke, karenatzeko eta eraikitzeke, abelburuak bainatzeko, eta maskor, landare eta moluskuak biltzeko askatasuna”.

- Kosta Legean 31.artikulua da hauen adibide, “*La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.*”

- Uren Legearen 48. artikulua araberan “lurrazaleko urak beren ibilbideetatik doazenean, guztiek erabil ditzakete ur horiek, edateko, bainatzeko, etxeko beste erabilera batzuetarako, edota abelburuei edaten emateko. Kasu horietan ez da administrazio-baimenik behar, baina legeekin eta araudiekin bat etorri behar du erabilera horrek. Erabilera erkideak ezin ditu uren kalitatea eta emaria aldatu”.

Ildo horretatik, erabilera erkide orokorra administrazio eskudunak ezar ditzakeen polizia-erregelamenduekin bateragarria da. Hots, administrazioak jabari publikoko ondasunen erabilera egokia dela eta ondasun horiek behar bezala kontserbatzen direla bermatzeko emandako xedapenak erabilera erkide orokorrarekin bateragarriak dira. Erabilera erkide orokorraren kasuan, jabari publikoko ondasunen erabilera askea da, baina horrek ez du esan nahi baldintzarik gabekoa denik.

EOLeke 69.1 artikulua araberan, erabilera erkide orokorrak ez du inongo baimenen beharrik, eragozpenik gabe egin daiteke, eta muga bakarrak hauek ditu:

- beste pertsona batzuek erabiltzeak dakartzanak,
- ondasunen izaera errespetatu beharra,
- ondo zaindu beharra,
- polizia-arauak zein zentzuz erabiltzeko emandako argibideak nahitaez bete

beharra.

b) *Erabilera erkide bereziak*

Erabilera erkide bereziak erabilera erkide orokorraren salbuespenak dira. Kasu horietan, erabilera ez da askea, ezta berdina ere, eta kasu askotan ez da doakoa.

Erabilera erkide bereziek ez dute ondasunaren erabilera orokorra erabat alboratzen, nahiz eta hartan eragin negatiboa izan. Erabilera erkide bereziaren kategoriaren barnean, honako ezaugarri hauek dituzten erabilerak daude: arriskua, intentsitate berezia edo antzeko inguruabarren bat. Erabilera erkide bereziaren adibidea da errepide-bazterretan autoak aparkatzea (baita erreka-nabigazioa, erreketara edo atmosferara substantzia kutsagarriak isurtzea, eta abar).

EPOLen arabera, erabilera erkide berezia administrazioaren baimenaren menpe dago, 4 urtetik beherako iraupena baldin badu; eta 4 urtetik gorako iraupena duten erabilera erkide bereziak, emakidaren menpe (APOLeke 86.2 art.). Erabilera erkide bereziari lotutako baimena eta emakidaren erregimena “bakarreko erabilerek” duten erregimen bera da.

Aldiz, Euskadiko Ondareari buruzko Testu Bateginaren arabera, “erabilera erkide bereziak bai behar du baimena, non eta hasierako iraupena bost urte baino gehiagokoa den edo iraupen osoa, luzapenak barne, zortzi urte baino gehiagokoa den, halakoetan administrazio-emakida beharko baita” (EOLeke 69.2 art). Azpimarratu behar da lege horrek 5 urtez goragoko iraupena duten erabilerei emakida ezarri diela;

Estatuko legeak, aldiz, 4 urtez goragokoei. Baimenak zuzenean ematen dira, horien kopurua mugatua denean izan ezik. Kopuru mugatua denean, berdintasunaren printzipioa bermatzeko lizitazioaren teknika erabiltzen da lizentzia emateko, edo bestela, zozketaren bitartez erabakitzen da lizentzia nori eman. Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 77.1 artikulua arabera: “el uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia,...” eta 77.2 artikulua arabera: “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 hubieran de reunir las mismas condiciones, mediante sorteo”.

Kosta legearen 31.artikulua dugu adibide, “2. *Los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, con sujeción a lo previsto en esta Ley, en otras especiales, en su caso, y en las normas generales o específicas correspondientes, sin que pueda invocarse derecho alguno en virtud de usucapión, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.*

Automobilien zirkulazioaren esparrua erabilera erkide bereziaren adibide argia dugu. Autoen zirkulazioari dagokionez, zirkulazioaren arriskuak eragina du gidatzeko eskubide orokorrean. Hots, autoak gidatzeko gidariak bere gaitasuna erakutsi beharko dio administrazioari, gidatzeko lizentzia bat (gidabaimena) eskuratuz. Bestetik, ibilgailuak akatsik ez duela frogatzeko lizentzia behar da (zirkulatzeko baimena). Kasu horietan administrazioak eman behar dituen baimenak ez daude zuhurtziari loturik. Aldiz, administrazioak lege eta

erregelamenduetan jasotako baldintzak aintzat hartu beharko ditu, lizentzia horiek emateko edo ukatzeko (jarduera arautuak dira, beraz). Aparkamendua, esan bezala, erabilera erkide bereziaren adibidea da. Kasu horretan ez da lizentziarik behar, baina askotan aldi batera mugatu edo tasa bat ezarri da. Beste adibide bat taxiena da. Taxi-lizentzien titularrek beren merkataritza jardueraren egoitza bihurtu dituzte bide publikoak. Hori dela eta, zerbitzu horiek zerbitzu publikotzat jo ohi dira; eta, bide publikoez baliatzen diren neurrian, zerbitzu horiek administrazioak ezarritako mugei loturik daude (lizentziei, zonei, tarifei, eta abarrei).

7. Jabari Publikoko ondasunen bakarreko erabilera aztertu eta adibideren bat jarri

Kasu gehienetan jabari publikoko ondasunen helburu nagusia erabilera erkideari loturik dago, hala ere, batzuetan jabari publikoaren bakarreko erabilerarako erabiltzen dira. Horren adibide tabernetako jabeek kalean jartzen dituzten mahai eta aulkiak dira, azkenean demanio-ondasunak bakarreko erabilera izango du eta beraz, norbaiten erabilerak gainerakoen erabilera baztertuko du.

Bakarreko erabilera hau ezohiko erabilera bat da, baina erabilera hau onartzen da, demanio-ondasunaren zati bati bakarrik eragiten diolako eta bere helburu nagusia betetzen jarraitu dezakeelako.

Erabilera honek “mugatutako eskubide errealearen” izaera juridikoa du, izan ere, ondasunaz baliatzeko ahalmena eskaintzen du. Ondorioz, erabiltzaileak hirugarrenen erabilera ekiditeko ahalmena izango du, eta bestalde, erabiltzailearen eskubidea trafiko juridikorako gai bihurtzen da, jabetza erregistroan inskribatu daitekeelako eta eskualdatu ere egin daitekeelako.

Bakarreko erabilera honek gainerakoen erabilera mugatzen duenez, ondasunaren titularra den administrazioak erabiltzaileari titulu juridikoa eskaini beharko dio. Kasuaren arabera baimena edo emakida izango da, APOL-eko 86.artikuluak bi irizpide eman ditu bakoitza noiz den zehazteko:

- **Baimena** eskatu beharko da bakarreko erabilera hori “instalazio desmuntagarrien bitartez edo ondasun higikorren bitartez gauzatzen denean”, betiere lau urtetik gorakoa ez bada. Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, EOL-eko 69.3.a.artikuluaren arabera bost urte baino gehiagorako ez diren okupazioek baimena beharko dutela xedatzen du.
- **Emakida** beharrezkoa izango da bakarreko erabilera “obra edo instalazio finkoen bitartez gauzatzen denean” eta erabilerak lau urtetik gora irauten badu. Euskal Autonomia Erkidegoan, EOL-eko 69.3.b.artikuluak bost urte baino gehiagoko erabilera denean emakida behar dela ezartzen du.

Salbuespenez, bakarreko erabilera “lege indarrez” bereganatu daiteke, hau da, administrazio-titulurik gabe. Adb, Ur Legeko 52.2.artikuluak jabe pribatuei bere lurretako iturburuak eta lurrazpiko urak aprobetxatzeko eskubidea aitortzen zaie.

Baimena edo emakida noiz den beharrezkoa ikusita, doktrinak sailkapen bat egin du:

1. Kokapenak

Kasu hauetan ez da obra garrantzitsurik egiten, eta demonio-ondasunaren itxura ez da asko aldatzen. Hauek, lau urtetik beherakoak izan behar dute (EAE-n 5 urtetik behera).

Kokapenetan baimena eskatu beharko da eta horretarako administrazioak ahalmen handia ditu zuhurtzia erabiltzeko aukera daukalako. Gainera, administrazioak baimenaren edukia finkatu dezake, eta askotan tolerantzia hutsean oinarritzen dira. Administrazioak nahi duenean ezeztatu dezake baimen bat, eta hortaz gain, ezeztatzeak ez dakar kalte ordainik.

Kokapenaren ezaugarri nagusiak:

- *Titulua eskuratzeko erregimena*. Baimenak eskatzaile guztiei eman behar zaizkie. Baimen kopurua mugatua denean, lehia-erregimena bermatu behar da. Baina eskatzailearen balioestea bidezkoa ez denean, zozketaz emango dira.
- *Bermeak*. Baimena ematean administrazioak bermea eskatu beharko dio erabiltzaileari, ondasunak izan ditzakeen kalteei erantzuteko.
- *Dokumentatzea*. Baimena administrazio dokumentu baten bitartez formalizatuko da eta 92.7.artikuluko zehaztasunak jaso behar ditu.
- *Besterentzea*. Baimena besterengarriak dira, baina besterentzeko, baimena eman zuen organoaren oniritzia beharko da. Hala ere, baimena pertsona ezaugarri bereziei lotua badago eta ezaugarri horiengatik baldintzatua badago ezingo da besterendu. Gainera, erabiltzaileen kopurua mugatua bada ezingo da besterendu.
- *Iraupena*. Iraupenak zehatza izan behar du, baina lau urte baino gutxiago iraun beharko ditu. (EAE 5 urte izango da)
- *Ezeztagarritasuna*. Administrazioak baimena libreki ezeztatu dezake, betiere, interes publikoko arrazoiak medio eta kalte-ordainak jasotzeko eskubideari biderik eman gabe. Baimenak ezeztatu daitezke, eman eta gero onar litezken baldintza orokorrekin bateragarriak ez badira, jabari publikoari kalterik egiten badiote, interes publiko handiagoko beste jardura batzuk oztopatzen badituzte eta erabilera orokorra zapuzten badute.
- *Kontraprestazioa*. Baimenak tasa bat ordaitzera lotuak egon daitezke edo doakoak izan errentagarritasunik ez duenean edo errentagarritasuna oso txikia denean.
- *Hutsaltzea*. APOL-eko 100.artikuluak hutsaltzeko kausak ezartzen ditu.

2. Okupazioa

Okupazioaren kasuan, demanio-ondasuna aldatzen da, behin-betiko obrak egiten direlako, eta ondorioz, gaitasun-titulua emakida da. Okupazioa hauek iraunkorrak izaten dira, hots, instalazio finkoak dira, horren adibide, klub nautikoak dira.

Ondasunen gaineko emakidak administrazio-kontratutzat jotzen dira, Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregealmenduko 78.2.artikuluari ondorioztatzen da kontratazio araudira jo beharko dela emakida eman aurreko lizitazioan.

Gainera, emakidak eskubide batzuk sortzen ditu eta beraz, administrazioaren erruz horiei kalte eginez gero, kalte ordainak ordaindu beharko dira.

Okupazioaren ezaugarriak:

- *Titulua eskuratzeko erregimena*. Lehia-sistema edo konkurrentzia erregimenaz ematen dira emakida. 3 salbuespen daude (APOL 93.1):
 - Eskatzailea beste administrazio publiko bat denean
 - Irabazi asmorik gabeko erakunde
 - Elijiio-sineste erakunde bat denean.

Prozesua Aldizkari ofizialean iragarri behar da eta 30 eguneko epea egongo da eskaerak aurkezteko. Ebazpena eman eta jakinarazi egin behar da 6 hilabeteko epean eta isiltasunak negatiboki jokatuko du.

- *Bermea eskatu beharko zaio erabiltzaileari* emakida ematean izan daitezkeen kalte ordainei aurre egiteko. Gainera, legeak beste baldintza bat ezarri du, kontratatzeke debeku-kasuak ezarri beharko zaizkiela emakidadunei.
- *Dokumentazio eta erregistratzea*. Administrazio dokumentu batean jaso behar dira eta Jabetza Erregistroa inskribatu daitezke.
- *Besterentzea*. Legeak ez dago oso argi emakidak besterengarriak diren. Hala ere, APOL-eko 100.d.artikuluak aukera hori ontzat ematen du, eta gainera, emakida osorik besterentzeaz gain, zati bat besterentzeko aukera ere ematen du.
- *Iraupena*. Zehatza izan behar du eta gehienezko denbora 75 urtekoa da.
- *Ezezagarritasuna*. Emakida “erreskate” bidez hutsaldu daiteke, baina kasu horretan emakidadunari eragin dizkion kalte galerak ordaindu beharko dira.
- *Kontrapestazioa*. Emakidaduna emakida kanona ordaintzera behartuta dago.
- *Hutsaltzea*. APOL-eko 100.artikulua ezartzen dituen arrazoia, baimenaren berak dira.

8. Zer dira demanio erreserbak? Adibideak jarri (Kosta Lege ikusi)

Pertsona izan beharrean administrazioa izan daiteke bakarreko erabileraz demanio ondasunaren erabiltzaile. Hau da, jabari publikoko ondasunaren titular den administrazioak beretzat gorde dezake ondasun horren erabilera, eta horri deritzo demanio erreserba.

Honek gaineko araudia **APOL-n** jaso da eta bertako 104.artikuluak hainbat baldintza galdatzen ditu erreserba ezartzeko, Erabilgarritasun publikoko edo interes orokorreko arrazoiak egon behar ditu eta gainera erreserbaren iraupena mugatua izan behar da. Aldiz, erreserba jartzeko helburuak gauzatzean erreserba hutsik geratuko da. Ministroen kontseiluaren esku dago erreserba deklaratzeko eta Estatuko Aldizkari Ofiziala eta Jabetza Erregistroan inskribatu beharko da. Horretaz gain, ez da ahaztu behar erreserbak lehentasuna izango dutela norbanakoen eskubideen aurrean.

EAE-ko kasuan Ministro Kontseiluak deklaratu beharrean Eusko Jaurlaritzak deklaratu du erreserba. Gainerakoan oso antzekoak dira.

Honi buruzko arau berezietako bat Kosta Legea da. Honen 47.artikuluak dio administrazioari erreserbatzen dio hainbat lurralde eta itsaso jabetza erresbertuak egongo direla beren eskumeneko helburuak bete ahal izateko. Horien artean, ikerkuntzak, obrak, zerbitzuak... Gaineratzen du, deklarazio hori Ministro Kontseiluak egingo duela. Demanio honen erabilerak lehentasuna izango du, aurretik eskubidea izan duten eta demanioarekin bateragarriak ez direnen aurrean. Beraz, argi ikusten dugu, aurretik demanioaren inguruan azaldutako Kosta Legeak betetzen dela.

9. Zein dira ondare-ondasunen ezaugarriak? Non arautzen dira?

Zuzenbideak ondare-ondasunak edo jabari pribatuko ondasunak definitzeko irizpide negatiboa erabili du. Botere publikoen jabegoko ondasunak ondareondasuntzat jotzen dira, baldin eta horiek erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoren bati atxikiak ez badaude, edo legearen indarrez jabari publikoko ondasuntzat jotzen ez badira. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak, 7.1 artikuluan, “demanio izaerarik ez duten” ondasun publikoak ondare-ondasun direla ezarri du. Bide beretik abiatu du Euskadiko Ondareari buruzko Testu Bateginak (EOL) jabari pribatuko ondasunen definizioa: “...erakundeen titulartasunpekoak diren baina jabari publikokoak ez diren ondasunak eta eskubideak dira jabari pribatukoak”

Kategoria horren barnean, hainbat ondasunek dute tokia, eta multzo heterogeneo zabal bat osatzen dute (adibidez, administrazioek erabiltzen dituzten ondasun higigarriak —bulego materiala, kasu—, eskubide errealek eta alokatze eskubideak, jabetza intelektualeko eskubideak, administrazioetako merkataritza baltzuen akzioak, baso-ondarea osatzen duten ondasunak, udalerrietako lurzorua, eta abar). Berez, jabari publikoko ondasunak identifikatzea ez da erabat zehatza (aztertu behar baita erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari atxikirik ote dauden); hori hala izanik, ondare-ondasunak identifikatzeko klausula negatiboa erabiltzen denez, zailtasun ugari egon litezke ondare-ondasunak zeintzuk diren identifikatzeko. Arazo horiek gainditzeko Administrazio Publikoen Ondarea arautzen duen Legeak, 7.2 artikuluan, zerrenda bat jaso du. Zerrenda hori ez da zerrenda itxia; zerrenda argigarria baino ez da, adibideak jaso dituenak. Artikuluak honako 5 kategoria hauek bildu ditu:

- Alokatzeko-eskubideak.
- Merkataritza-baltzuetako akzioak edo partizipazioak.
- Jabetza intelektual eta industria-jabetza.
- Ondasunen titulartasunari eta ondare-eskubideei lotu dakizkieken eskubide

mota guztiak

- Administrazioak bereganatu dituen ondasunak: jaberik gabeko higiezinak,

kreditu-erakundeetan utzitako gordailuak jaraunspen-legatu edo dohaintza bidez eskuratutakoak, preskripzioz edo okupazioz eskuratutakoak, eta betearazte-prozeduren ondorioz eskuratutako ondasunak. Administrazioak horiek guztiak eskuratzean ondare-ondasunen izaerarekin jasoko ditu, gero erabilera orokorrerako edo zerbitzu publikorako balia badaitezke ere (16. art.).

Ezaugarri nagusiak:

- 1) Legedi edo araubide berezirik ezean, Kode Zibila edo Merkatala aplikatu daiteke, beraz, esan dezakegu ondasun pribatu gisa tratatu daitezkeela.
- 2) Ondasun horiek jabetza publikokoak direnez, araubide berezia izango dute, zeina erabiliko den batez ere ondasunen eskuratzea, saltzea, erabiltzea eta bebesa arautzeko.

Araudia:

Araudi orokorra edo subsidiarioa: Kode Zibila eta Kode Merkantila

Araubide bereziak: Administrazio Publikoen Ondare Legea (APOL) eta Toki administrazio bakoitzak sortua duen legedi autonomikoa, gurean Euskadiko Ondareari buruzko Legea

10. Nola eskuratzen dira ondare-ondasunak?

Ondare Ondasunak eskuratzeko administrazioak bost bide ditu: legearen aginduz, kostu bidez, kontratu bidez, preskripzioz edo okupazioz eta esleipenez.

1) Legearen aginduz: bi ondasun bereiztu behar ditugu *ex lege* bidez eskuratu daitezkenak.

- a) *Jaberik gabeko ondasun higiezinak (edo jabe ezagunik ez dutenak):* APOLak xedatzen du jabe ezagunik gabeko ondasunak legearen indarrez eskuratzen direla eta administrazioak ez duela inolako egintza edo adierazpenik egin behar.

Administrazioak, beraz, ez du egintza edo adierazpenik egin behar honelako ondasun bat bereganatzeko, baina hirugarren batek ondasunaren edukitza urtebete baino gehiagoz izan badu eta Estatuaren aurka jotzen badu, honek auzitegi zibilean egikaritu beharko du akzioa eta bere eskubidea frogatu.

Errebindikazio-akzioa aurkezteko epea 30 urtekoa da, eta soilik Estatuko Administrazio orokorrak aurkeztu dezake.

- b) *Finantza erakundeetan bertan behera utzitako gordailuak:* Norbanakoek finantza-erakundeetan dituzten diru eta ondasunekin inolako mugimendurik egin ez badute 20 urtetan, bertan behera utzitako gordailuak direla kontsideratuko dira eta beraz Estatuaren jabegora pasatu.

Hau posible izateko, kreditu erakundeek halako saldo eta gordailuen berri emateko obligazioa dute Ekonomia eta Ogasun Ministerioari eta gainera Espainiako Bankuak ikuskapenak egiteko eskumena izango du.

Objektu fisikoak ondare ondasun bihurtuko dira, baina ditua Estatuko Altxortegira pasako da. Tradizio handiko eskuratzeak dira biak.

2) Kostu bidez: negozio juridikoen bitartez ondasunak eskuratzeko “a titulo oneroso”, hiru modu daude:

- a) *Desjabetzeen bidez:* Nahitaezko Desjabetzeari buruzko Legea
Berez ondare ondasun gisa eskuratzen dituen arren, desjabetzak beti dauka onura publiko

bat bete beharra, eta beraz, desjabetutako ondasunak jabari publikoko bihurtzen dira. Ez bada erabiltzen bere xedea edo helburua betetzeko, berez, bere lehenagoko jabea itzuli behar zaie.

- b) *Esleipen bidez*: premiamendu-prozedura administratibo edo judizialak
Epailearen edota administrazio-ebazpen bidez norbanakoak dituen zorren ordainketa egiten da. Betearazi beharreko egintzaren edukia dirua ordaintzea denean, Diru Bilketari buruzko Erregelamendu Orokorra bete behar da
- c) Kontratu bidez: kontratu tipiko zein atipiko bidez egin ditzakete
 - a. Prestaketa eta esleipena APOLen bidez egiten da
 - b. Edukia, eragina eta hutsaltzea APOL eta Zuzenbide Pribatuaren (zibil + merkatalaren) bidez egiten da.

Administrazioak eskura ditzaken ondare ezberdinak:

- i. Ondasun higiezinak eskuratzea \Rightarrow lehiaketa publikoan egin beharra [salbuespena, zuzeneko eskuratzea; 116.4 art]
- Toki administrazioek beren araubide propioari jarraitu behar diote.
- ii. Ondasun higiezinak alokatzea \Rightarrow lehiaketa publikoan egin beharra [salbuespena, zuzeneko eskuratzea; 122 + 124 art]
- iii. Ondasun higikorrak eskuratu \Rightarrow Kontratu Legeak arautzen duen hornidura kontratua erabili behar da (APOLek Kontratazio Araudira igortzen baitu)
- iv. Gorputzik gabeko jabetza eskubideak eskuratzeko \Rightarrow ez dago arau berezirik; Estatu mailan, Ekonomia eta Ogasun Ministerioari dagokio; Eskubide horien berezitasunak kontuan hartuz, ulertzen da soilik zuzeneko eskuratzeko egin ahalko direla

3) *Doako tituluz*:

- A) Jarauspene bidez: jarauspene, legatu eta dohaintza bidez eskuratutako ondasunak Kode Zibilararen arabera arautzen dira eta Administrazio Zuzenbideak soilik ñabardura batzuk ezartzen dizkio
 - Estatu Administrazioan Ekonomia eta Ogasun Ministroa edo erakunde publikoko presidenteak onartu beharko du ondasuna
 - Euskal Autonomia Erkidegoan ondasunaren titularrak onartu beharko du ondasuna, baina hiru kasutan lehenik Eusko Jaurlaritzaren baimena beharko du:
 - ❖ Zama ondasunaren tasazioaren %25a baino handiagoa denean
 - ❖ Eskuratzeko baldintza edo erabilera konpromisoa dagoenean
 - ❖ Ondasuna enpresa-ondare baldin bada

Beti onartuko dira inbentario onuradunaren arabera, hau da, jarausitakoaren zama soilik ordaindu beharko du eskuratutako ondasun horrekin

Legezko oinordetza: Gogoratu behar da Estatua edo Foru aldundia, izango dela jarauslea baldin eta kausatzailea testamentu gabe hil bada eta laugarren mailako ahaiderik ez badu ⇒

Adierazpen judiziala egin ondoren (non jarauslea zein den zehazten da) administrazio prozedura bat egin behar da jarauspenez jabetzeko.

B) Konfiskatze bidez: zigor prozedura edo administrazio prozedura zehatzaile baten bidez egin behar da, eta soilik izango da posible merkataritza kanpo dauden ondasunak edo norbanakoentzat kaltegarriak izan daitezkeen ondasunak kentzea.

Konfiskatu ahal izateko, lege mailako arau batek aurreikusi behar du.

4) Preskripzioz edo okupazioz: Kode Zibilak araututakoaren arabera egiten da ondasunen okupazioa.

KZ 1959 art: ondasun higiezinaren preskripzioa gertatzen da, horien edukitza geldiarazpenik gabe hogeita hamar urtean izanez gero; ez da titulurik ez onusterik behar

KZ 610. art: ondasun higigarrien kasuan administrazioak horien jabetza okupazioz har dezake.

Kasu berezi bat: Estatuko lurretan (haren jabegoan) atzemandako altxorrei dagokienez, Kode Zibileko 351.2 artikuluan ezarritakoa (erdia aurkitzaileari emango zaio, eta beste erdia Estatuarentzat izango da

11. Nola erabil daitezke ondare-ondasunak?

Ondare-ondasunak administrazioari salei atxikitzen zaizkie dagozkien eginkizunak betetzeko. EAEn ondarearen gaineko eskumenak dituen sailari dagokio atxikitzeak gauzatzea. Atxikitze hauen ondorioz, erakundeak bere gain izango ditu ondasuna erabiltzeko, administratzeko, mantentzeko eta zaintzeko ahalmenak. Atxikitze hauek gertatzen direnean, atxikitze-egintzak zein erakunderi atxikitzen zaion, zer ondasun edo eskubide atxikitzen diren eta ondasun edo eskubidea zertarako erabiliko den adierazi beharko du. Hala ere, atxikitze inplizituak ere egon daitezkeela kontuan izan behar dugu (EOLeko 63. art)

Erabilerari dagokionez, ondare-ondasunen erabilera-erregimenaren inguruan bi hipotesi bereizten ditugu:

- Administrazioaren zuzeneko erabilera:

Administrazioak berak erabiltzen ditu ondasunak kasu honetan. Zerbitzu publikoei zuzendutako ondasunak jabari publikokoak diren arren, kontzeptu honen ikusmolde hertsia erabiltzea onartzen da, bestela, ikusmolde zabala erabiliko balitz, administrazioak baliaututako ondasun mota oro jabari publikokoa litzatekeelako, eta hori gehiegikeria bat izango litzateke. Horregatik, ezinbestekoak diren ondasunak bakarrik hartuko ditugu jabari publikotzat eta horrekin administrazioak ondare-ondasunak administrazio-jarduerak egiteko

erabil ditzakeela ulertzen dugu.

APOLek ez du zehaztu administrazioak bere ondare-ondasunak nola erabili behar dituen, eta horrek jabari publikoko ondasunen erabilera-erregimena aplikatu daitekeela ulertarazten digu, hau da, hura zaindu beharra, zentzuzko erabilera bat ematea, zerbitzu-arauen menpeko erabilera...

EOLeke ordea, bere 88.2 artikuluan, jabari pribatuko ondasunak besterentzeko edo haiekin beste xedatze-egintza juridiko-pribatu batzuk egiteko, ondasun horiek *“ezin izango dira beharrezkoak erakunde titularren eskumenak eta eginkizunak baliatzeko”* adierazten digu.

- **Hirugarrenen erabiltzea:**

Hau izango da ondare-ondasunen ohiko erabilera. Hauek ustia daitezkeen ondasunak direnez, administrazioak hirugarrenen baten esku jarri eta etekin ekonomikoa aterako du hortik. Adibide garbienak alokairu bidezko etxebizitza publikoak eta enpresa pribatuei eskaintzen zaien nekazaritza- edo baso-lur publikoen ustiapena dira. Erabilpen honi dagokionez, arauak hiru alderdi arautzen ditu:

- Eskumena: Administrazio bakoitzaren ondarea arautzen duen legeak, ondare-ondasunaren erabilera erabakiko duen organo eskuduna zein izango den zehaztu behar du. Estatuko administrazioaren kasuan, Ekonomia eta Ogasun Ministroa izango da, eta EAEn, EOLeke bi hipotesi bereizi ditu: kostu bidezko xedatze egintzak (97. art) eta doako xedatze-egintzak (104-105. art).
- Kontratu mota: APOLeko 106.1 artikuluan eta EOLeko 93.1 artikuluan arabera, edozein kontratu mota erabil ahal izango da. Kontratu horiek zuzenbide pribatuaren arabera izango dira kontratua gertatzeko egintzak eta esleipena izan ezik, hauek administrazio-zuzenbidearen arabera izango baitira. APOLeko 106.3. artikuluan kontratuen gehieneko iraupena 20 urtetan ezartzen du baina oinarritzko izaerarik ez duenez, AAEEk beste muga batzuk ezar ditzakete. Esaterako, EAEn, EOLeko 107. artikuluan, ondasunaren jabetza edo eskubidearen titulartasuna eskualdatzen ez duten xedatze-egintzen iraupena 10 urte artekoa da. Luzapenak egin ahal izango dira baina hauek eta hasierako iraupenak ezingo dute 30 urteko denbora gainditu.
- Esleipena: Esleipena lehiaketa bidez gauzatu behar da (APOL 107.1 art eta EOLeko 99.3 art) baina zuzeneko esleipenari ere bide ematen zaio ondasunak ezaugarri bereziak dituenetan, demanda mugatua denean edo oharkabeko gertaeren ondorioz urgentzia larria gertatzen denean. Zuzeneko esleipen hau gertatzeko, zio horiek justifikatuta egon behar dute. Hala ere, ohikoena lehiaketa izango da. Etxebizitzaren kasuan hala ere, prezioa ez da eskaintzak balioesteko irizpide bakarra, horretarako irizpide asko erabil daitezke (EOL 99.1 art).
Azkenik, toki administrazioei dagokienez, esleipena kontratazio publikoaren arabera gauzatzen da, enkante bidez egiten delarik iraupena bost urtetik gorakoa denean edo Udal-aurrekontuko baliabide arruntak %5 gainditzen duenean (TKOE 92.1 art).

12. Zer dira auzo-ondasunak? Non arautzen dira?

Sorrera historikoa antzinakoa da, auzo-ondasunen sorrera udalen sorrera baino askoz ere antzinagokoa delarik. Hauek “ondasun-elkarte”tzat hartzen ziren eta haien jabetza familiaburuei eta ondoren auzotarrei ematen zitzairen. 1855eko Desamortizazio Legeak auzo-ondasunei buruzko lehenengo araubideetako bat ezarri zuen eta 2. artikuluan egiten zen salbuespenaren ondorioz auzo-ondasunak definitzen hasi ziren, gero toki-leggedira ekarriko zelarik auzo-ondasunen kategoria berdina. Geroztik, auzo-ondasunen hedapena gutxituz joan da eta jabetza kolektibotik udal jabetzara igarotzeko joera gertatu da. Azpimarratzekoa da, Konstituzioak berak auzo-ondasunen bereizgarritasuna jaso duela eta jabari publikoko ondasunei aitortutako bermeak eman dizkiela.

Auzo-ondasunak udalerrietan bakarrik egongo dira, horregatik toki-administrazioari buruzko araubidea arduratuko da ondasun horien erregimena zehazteaz. Hau egiteko orduan, doktrinan zalantza ugari eman dira, izaera juridikoari eta titulartasunari lotuta batez ere. Gauzak horrela, Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduak (TKOE) 2.4. artikuluan “*auzo-ondasunak udalaren jabegokoak eta udalerri-azpiko toki-erakundeenak baino ezin daitezke izan*” adierazten du. Artikulu hori interpretatuz, doktrina ia osoak eta baita jurisprudentziak ere, irizpide bitarikoaren aldekoak dira izaera zehazteko orduan. Titulartasuna beraz bikoitza izango da: auzo-elkartearena eta neurri berdinean udalerriena. Hau horrela izateak ondorio batzuk ekarri ditu. Esaterako, udalaren eskumenekoa izango da ondasun horien babesaz, zainketaz eta administrazioaz arduratzea. Bestetik, auzo-elkartearen esku egongo da lur horien aprobetxamendua (TKOeko 2.3 art).

Babes erregimenari dagokionez, Konstituzioak ezarri ditu oinarriak 132.1 artikuluan, besterezintasuna, preskribaezintasuna eta enbargaezintasuna aitortuz. Hauek jabari publikoko ondasunen ezaugarri berdinak dira.

Erabilera publiko kolektibo bati atxikituta daude, eta ohiko erabileratik aldatzen bada, desatxikiak izan daitezke. TKOEk 100. artikuluan jaregite prozesua ezarri du, jabari publikoko ondasunen jaregite-prozesua baino zorrotzagoa dena, hiru baldintza eskatzen direlako:

- 1) Auzo-ondasuna 10 urtean erabili ez izana
- 2) Esanbidezko jaregitea izatea. Hau da, toki-korporazioak jaregitea onartu beharko du gehiengo osoz, ondoren autonomia erkidegoak jaregitea onartu beharko du eta behin jaregite formala gertatu dela, ondare-ondasun bihurtuko dira.
- 3) Jaregitea gertatu ondoren ondasuna auzotarrei eskaini behar zaie, alokairu bidez ustiatzeko.

Bestalde, ondasun mota honen ezaugarri nagusia aprobetxamendu eta ustiapen eredu bereziak izatea da, auzotarrei dagokielako modu kolektiboan. Hauen aprobetxamendua udal-ordenantzen edo ohituraren arabera gauzatuko da. Hala ere, udal-korporazioaren gehiengo osoak onartzen badu, hirugarrenei aprobetxamendua lagatzea posible dela aipatu behar da.

Aprobetxamendu honen titularrak auzotarrak izango dira, inongo diskriminazio motarik onartzen ez delarik (TKOeko 103.1 art.). Esan bezala udal-ordenantzek edo ohiturak ezarriko dituzte aprobetxamendu moduak, eta horrek ohitura-zuzenbidea iturri egiten du. Ordenantzei dagokienez berriz, ordenantza-korporazioak onartu beharko ditu aurrena eta ondoren

autonomia-erkidegoko organo eskudunari igorriko zaizkio honek onar ditzan. Moduen artean, hiru gauzatze modu daude:

- 1) Auzo ustiapena: auzotar guztiek hartzen dute parte. Auzotar guztiek dutenean zuhaitz-adar lehorrak jasotzeko eskubidea adibidez.
- 2) Aprobetxamendu mota hori ezinezkoa baldin bada, ohiturak edo ordenantzek beste aprobetxamendu berezi bat aplikatuko dute. Horrelakorik ez dagoenean, *loteen esleipena* emango da, hau da, ondasun zatiak banatuko dira auzotarren artean.
- 3) Bigarren modu hau ezinezkoa denean, ondasunak enkante publiko bidez esleituko dira, *prezioaren bidezko esleipena* deritzolarik. Hau gertatzeko hala ere korporazioak gehiengo osoz onartu beharko du, eta gainera auzotarrei lehentasuna emango zaie kanpoko esleitzaleei dagokionean.

13. Ze ahalmen ditu Administrazioak bere ondasunak babesteko?

Administrazio Publikoen Ondare Legearen 28.artikuluaren arabera, “Administrazio Publikoak euren ondarea babestu eta defendatzera behartuta daude; helburu horretarako, ondare hori osatzen duten ondasun eta eskubideak modu egokian babestuko dituzte, bai eta horiek erregistroan inskribatu, eta babes horretarako bidezkoak diren botere administratibo eta akzio judizialak gauzatuko dituzte”. Horrela, Zuzenbideak norbanakoek ondasun publikoari eragin diezazkieten kalte eta usurpazioen aurrean, bai eta horien osotasuna zaintzeko zenbait babes bide aurreikusten ditu.

Administrazioaren ‘autobabesa’ dela eta, administrazioa bera da bere ondasunak babesteko ahalmenaren jabe, araubideak aitortzen dizkion ahalmenak aplikatuz, eta epailearengana joan beharrik izan gabe. Horretarako, administrazioak inbentario eta katalogoak egin ditzake, ondasuna jabetza erregistroan inskribatu, ikerketa-akzioa erabili, ondasunak mugatu, edukitza itzuli, edota administrazio-utzaraztea gauzatu. Dena den, Zuzenbideak aitorturiko ahalmen horiez gain, administrazioak, bere ondasunak babesteko, hainbat bitarteko onartzen zaizkio, besteak beste, enbargaezintasuna, besterenezintasuna eta preskribaezintasuna.

Administrazioaren ahalak

- × Inbentario eta katalogoak egitea

Ondasunen inbentarioa egitea administrazioaren betebeharra da (ez eskumena), zeina Administrazio Publikoen Ondare Legearen 32.1.artikuluak jasotzen duen: “Administrazio Publikoak euren ondarea osatzen duten eskubide eta ondasunak inbentarioan jasotzera behartuta daude, horien identifikaziorako, egoera juridikorako eta duten erabilera helbururako beharrezko aipamenak eginez”. Ondoren, betebeharrak orokor horretaz gain, arlo berezi bakoitzak (Ur-Legea, Mendi Legea...) inbentario eta katalogo berezien erregimena arautzen dute.

Inbentarioak ondasun zerrendak dira, zeinak administrazioaren ondasunen berri ematen duten, idatzizko froga eraginkor bihurtuz, gerta daitezkeen usurpazioen aurrean (edukitza publikoaren edo jabetza publikoaren froga den heinean). Horrela, era berean, ondasun bat

inbentarioan agertzeak administrazioari edukitza berreskuratzeko akzioa indarrean jartzea ahalbidetzen dio. Hala ere, inbentarioa ez da erregistro publikotzat jotzen (ondasuna ez da publiko bihurtzen inbentarioan integratzeagatik), bere eragin juridikoak mugatuak direlarik hirugarrenen aurrean.

Katalogoak, aldiz, erregistro publiko bereziak dira, ondasunen titulartasuna babestu eta horien edukitza publikoa bermatzeko erabiliak (adibidez, Erabilgarritasun Publikoko Mendien Katalogoa). Izan ere, katalogoan titular gisa agertzeak titularra delakoaren ‘iuris tantum’presuntzioa izango du, norbanakoek aurkez ditzaketen edukitza-akzioak baztertu egin ahal izango direlarik.

× Ondasuna jabetza-erregistroan inskribatzea

Ondasun bat jabetza erregistroan inskribatzen bada, erregistro-inskripzioak suposatzen dituen onurez baliatu ahal izango da (edukitza presuntzioa, hipoteka akzioez baliatzeko ahalmena...), eta horrez gain, norbanakoek ondare publikoak inskribatzea ekidingo da.

Administrazio Publikoen Ondare Legearen 36.artikuluaren arabera, Administrazioak bere ondasunaren zati diren ondasun eta eskubideak dagokien erregistroan inskribatzeko betebeharra du, horiek ondare onasun edo jabari publikoko ondasun izan, eta inskripziagarriak badira.

Ondare ondasunek, alde batetik, erregimen juridiko berezia dute. Izan ere, administrazioa beharturik dago horiek jabetza-erregistroan inskribatzera, zeina aurrera eramateko ez den eskritura publikorik behar, ondasuna nola eskuratu den azaltzen duen funtzionarioaren edo inbentarioari buruzko ziurtagiriarekin nahikoa baita (ziurtagiri horrek eskritura publikoaren eragin berdinak ditu).

Eta bestetik, jabari publikoko ondasunen kasuan, historikoki horiek inskribatzeko beharrik ez zegoela arautu den arren, bai Administrazio Publikoen Ondare Legeak, Hipoteka Erregelamenduko 5.artikuluak, Euskal Ondareen Legediak... administrazioaren jabari publikoko ondasunak inskribatzeko betebeharra ezartzen dute.

× Ikerketa-akzioa

Administrazio Publikoen Ondare Legearen 45.artikuluaren arabera, ‘Administrazio publikoek ustez beren ondarea osatzen duten ondasunak eta eskubideak zertan diren ikertzeko ahalmena dute, titulartasuna zehartearren, titularra nor den garbi ez badute’.

Beraz, ikerketa-akzioa administrazio prozedura bat da, zeinaren bidez administrazioak jabetza-erregistroan inskribaturik ez dagoen ondasun baten titularra zein den jakin ahal izango duen. Akzioa ofizioz edo interesdunen salaketaz abiaraz daiteke, Administrazioaren Aldizkari Ofizialean argitaratu eta dagokien interesdun eta administrazioei jakinaraziz. Ondoren, prozedurak informazio-aldia eta frogaldia izango ditu.

Ebazpenak jabetza bereganatzeko titulua suposatzen du, zeinaren bidez jabetza erregistroan ondasuna inskribatuko den. Ebazpenaren aurka administrazio-auzibidean errekurtsioa tarteratu ahal izango da.

× Ondasunak mugatzea ('deslinde')

Administrazio Publikoen Ondare Legearen 50.1.artikuluaren arabera, 'Administrazio publikoek beren ondareko ondasun higiezinak hirugarrenen jabetzapeko beste batzuetatik mugatzeko aukera dute, haien arteko mugak behar bezain zehatzak ez badira, edo usurpazio-zantzurik baldin badago'.

Ondasunak mugatzeak ondasun publikoa zendarritzea suposatzen du (ondasun publikoaren mugak zeintzuk diren zehaztea) argirik ez dagoen, horiek zalantzarriak diren edo norbanakoen uruspazioa gerta daitekeela uste den kasuan. Mugatzeko ahalmena, horrela, administrazioaren eskumen eskusiboa da, zeinak izaera exekutiboa duen, nahiz eta mugatzeari ekin ahal izateko jabetza publikoak erabat frogatua izan beharko duen. Mugaketari buruzko araubidea administrazio bakoitzaren ondare arau edo lege berezietan ezartzen da.

Prozedura

Mugatze prozedura ofizioz edo interesdunek eskaturik has daiteke, zeina mugatzea hasteko erabakiarekin hasten den (erabakiaren aurretik memoria bat prestatu behar da). Ondoren, ez dago mugatzeko prozesu judizialik hasterik eta epaileek ezingo dute norbanakoaren edukitza babesteko interdikturik onartu.

Prozedura hasi dela dagokion aldizkari ofizialean eta udalerriko iragarki taulan argitaratu, eta mugakideen jabeek jakinarazi beharko zaie. Ondoren, interesdunek, 'apeoa' baino 20 egun lehenago, dokumentu eta alegazioak aurkeztu ahal izango dituzte.

Apeoak finken egoera 'in situ' aztertzea suposatzen du, zeina akta batean jaso eta espedienteari erantsiko zaion. Ondoren, espedientea ebazten da, ebazpena irmo bihurtzean finkan mugakideak jartzen direlarik (horren aurka, administrazio-auzibidean erregistroa jarri ahal izango da, betiere eskumen urraketa edo prozedura urraketengatik).

× Edukitza itzultzea

Edukitza itzultzea administrazioaren ahalmen bat da, zeinak administrazioak edukitza zuzenean berreskuratzea duen ondorioztat, administrazioaren erabaki baten ondoren. Horrela, Administrazio Publikoaren Ondare Legearen 55.1.artikuluaren arabera, 'Administrazioek beren kabuz berreskura dezakete beren ondareko ondasun eta eskubideen edukitza, modu ez-zuzenez galdu badute'.

Ondare ondasunen kasuan, edukitza itzultzeko ahalmenak epe bat du: urtebete usurpazioa gertatu den egunaren hurrengo egunetik (ondasunaren edukitza galdu eta urte beteko epean). Epe hori igaro ondoren, administrazioak jurisdikzio zibilera jo beharko du.

Aldiz, jabari publikoko edukitza itzultzeko ahalmenak ez du eperik, administrazioak edozein unetan berreskuratu ahal izango duelarik, izan ere, 'res extra commercium' diren heinean, ezingo da horren jabetzarik lortu.

Prozedura

Prozedurari hasiera emateko, administrazio espediente bat zabaldu behar da, zeinari hasiera ofizioz edo salaketa bidez egin daitekeen (salatzaileak saria jasoko du).

Espedientearen helburua administrazioaren edukitza eta gertatu den usurpazioa frogatzea da, horretarako egokiak diren frogak aurkeztuz.

Ondoren, entzunaldiari tramitea hasiko zaio, edukitzaileak bere aldeko argudioak aurkez ditzan.

Administrazioak edukitza itzultzea ebazten badu, erabakia betearazi aurretik, usurpazioa usteko eskatu beharko du, zeinari uko egiten bazaion 8 egunen buruan, administrazioak hertsapen ahala erabili ahal izango duen. Dena den, administrazioaren erabakia jurisdikzio zibilean aurkaratu ahal izango da (edukitzaileak ezingo du interdikturik aurkeztu).

× **Administrazio-utzaraztea**

Administrazio Publikoen Ondare Legearen 58.artikuluaren arabera, ‘Hirugarrenek ondasuna okupatzeko ahalmena ematen zuten titulua bertan behera geratu edo desagertzen bada, administrazio publikoek, administrazio bidea erabiliz, jabari publikoko beren ondasuneko edukitza berreskura dezakete’.

Beraz, administrazio utzaraztea hirugarrenengo batek ondasun publikoaren edukitza izan, eta horren oinarri juridikoa deuseztatu edo iraungi duenean erabili ahal izango da (titulurik gabeko edukitza izango duelako), administrazioak ondasun hori berreskuratu ahal izango duelarik.

Prozedura

Lehenik, administrazioak legezko edukitzarik ez dagoela adierazi, eta interesdunari entzunaldia bermatu beharko dio administrazioak. Ondoren, ebazpena ematen denean, ondasun publikoa uzteko epe bat utziko da, eta uzten ez bada, ondasuna utzaraziko duela jakinaraziko zaio (alkatearen agindu idazkia). Horrela, utzarazteko egunean, administrazioak norbanakoa bidaliko du, sor daitezken gastuak kobratuko zaizkiolarik.

Administrazioari aitorturiko bitarteko batzuk

■ **Enbargaezintasuna**

Konstituzioaren 132.artikuluaren arabera, jabari publikoko ondasunak eta auzi ondasunak enbargaezinak dira; legeek, bestalde, ondare ondasunen enbargaezintasuna aitortu dute (Administrazio Publikoaren Ondare Legearen 30.3.artikulua). Dena den, ondare ondasun bat ez badoa inolako funtzio publikori lotua, enbargagarria izango da.

Enbargaezintasunaren oinarrizko araua ‘Administrazioak berak betetzen ditu epaiak’ printzipioari loturik dago: Epaileek ez dute ondasun publikoak enbargatu eta saltzeko eskumenik, Administrazioaren zorrak kitatzeko.

■ **Besterenezintasuna**

Jabari publikoko ondasunak, gizakiaren merkataritzaz kanpo dauden heinean, besterendu ezinak dira (Konstituzioaren 132.1.artikulua); aldiz, ondare ondasunak legeak ezarritako moduan besterendu daitezke.

Ondorioz, jabari publikoko ondasun bat besterentzen bada, zuzenbide zibileko arauei jarraituz, kontratua deuseza izango da, objekturik izango ez duen heinean (jabari publikoa gizakien merkataritzaz kanpo dago). Aldiz, ondare ondasuna saldu, baina horien salmenta arauak jarraitu gabe egiten bada, salmenta deuseztagarria izango da.

- Preskribaezintasuna

Kode Zibilaren 1936.artikuluaren arabera, gizakion merkataritzarako gai diren gauzak preskribagarriak dira. Beraz, jabari publikoko ondasunak preskriba ezinak dira. Hala ere, ondare ondasunak preskripzio bitartez eskuratu daitezke (Administrazio Publikoen Ondare Legearen 30.2.artikulua), eta jabari publikoko ondasun bat ondare ondasun bihurtzen den heinean, preskripzio bitartez eskuratu ahal izango da.

1. Liberalizazio ekonomikoak zein ondorio ekarri ditu Administrazioaren jardunean?

Estatu eta Administrazioaren neoliberalismoaren erreforma, Zuzenbide Administrazioan zuzenean nabarmentzen da aldaketa ugari eraginez eta ondorio asko ekarri.

Lehendabiziko ondorioa, *desregulazioa* bezala ezagutu dena daukagu, hau da, inizatiba enpresarial askea baino lehen eskatzen diren kontrolak edo eskatzen diren baldintzen, arau juridikoak kentzean datza. Jasota dauden arauen murrizketa bat proposatzen da, soili behar-beharrezkoak diren kontrolak kasu bakoitzaren arabera eskatuz, premia test bat eginez, aurretiazkoa ebaluazio bat eta bere efektu ekonomikoak eta sozialak edozein arau motari buruzkoa.

Interbentzio eta kontrol administratiboko arauen aldaketaren tendentzia dago, aurretiazko kontrolaren bidez edo *a posteriori* egiten direnak. Beraz, *desregulazioa* arau, erregelamendu eta teknika juridikoen erredukzioa modu oso partzial batean eman da. Ondasun kolektiboen babesaren behararengatik, hala nola, inguru giroa, segurtasuna edo bizi kalitatea. Honek administrazioan erregulazio kontrolak areagotzea ekarri du. Honekin batera krisia ekarri dituen gertaerak fenomeno honen areagotzea eman du baita ere.

Honekin batera *erregulatzaileen multiplikazioaren* ondorioak azaldu behar ditugu, aktibitate pribatuak erregulatzen dituzten arauak ez dira soilik estatutik eratortzen, baita ere botere lokal eta erregionaletatik, azken urte hauetan eman den deszentralizazio prozesuarengatik gainera arauen nazioartekotasuna eta Europar batasunen eragina nabarmena izan da. Gaur egun dagoen krisi ekonomikoa dela eta nazioarte mailan eta europar batasunaren aldetik, kontrol neurri ezberdinak hartzea eragin du.

Modu honetan Europar Batasuneko eremuan subsidiaritasun eta proportzionaltasun printzipioen bitartez, Europar Batasunak soilik hartu dezake parte barne ordenamenduaren bidez ezin direnean eskatzen diren helburuak lortu eta beti beharrezko den neurrian. Gaur egun dagoen estatu arautzaile bat da, zein kontrajarri egiten den ongi izatearen estatuaren ideari. Botere publikoen funtzioa aktibitate pribatuak bideratu eta kontrolatzean datza ongi izatea orokorra mantentzeko. Prestazio eta zerbitzu gehienak arlo pribatuengan geratzen badira ere botere publikoen bidez erregulatu egiten dira; beren helburua konstituzionalak bete ditzaten. Azken urte hauetan, desregulaziotik neoregulaziora pasatu gara zeinek, administrazioaren kontrol eta interbentzioren aldaketan datza, kualitatiboagoa bihurtuz administrazioaren parte hartzea. Aldaketa honen ondorioak hauek izanen lirateke: a) administrazio kontrolaren modua; b) subjektu pribatuen inplikazioa kontrol funtzioetan; c) autoritate independenteen sorrera erregulazio eta ekonomiaren kontrolerako. Kontrol mota tradizionalaz gain beste batzuk sortu dira flexibleagoak direnak, (gardentasuna eta informazio beharra, ebaluazio prozedurak eta abar) eragozpen burokratikoak enpresentzat kentzen dituztenak. Honek hirugarrengo batzuei erregulazio botere independenteak emateaz arduratu da, hala nola, Espainiako Bankuari, Lehia komisio nazionalari... beharrezkoak dira inpartzialitatea bermatzeko.

2. Zein dira Administrazioaren ordenazio eta kontrol jardueren helburuak?

Lehendabiziko helburua segurtasuna da; gaur egun handitzen doan balore bat da segurtasuna batez ere hiritar segurtasunean zentratuko gara, balore hau zuzendurik dago askatasun eta

eskubideen erabileraren babesera. Baina segurtasunez hitz egiten dugunean, beste mota asko sartzen dira:

- a) bide segurtasuna, aire eta itsaso segurtasunaz.
- b) Katastrofe arriskuaz ari garenean aldiz, gizarte nahiz naturaren aldetik sortua, babes zibilaren objektua da.
- c) Industria segurtasuna aldiz, industria aktibitateak eragin dezaketen ondorioak saihesteaz arduratzen da,
- d) Kontsumitzaile eta elika segurtasuna
- e) Inbertitzaile eta aurrezleen segurtasuna,
- f) Azkenik trafiko juridikoaren segurtasuna daukagu, funtzionario publikoen interbentzio modu ohikoena da.

Interes hauez gain, gizartearen interes kolektiboak babesteaz arduratzen da, behar beharrezkoak direnak gure gizartearen elkarbizitza bermatzeko. Honen adibidea dugu, ingurugiroaren babesa eta klima aldaketaren aurkako borroka. Administrazioak potestate handia dauka, gai honen inguruan babes zuzen edo ez zuen bat ezartzeko. Segurtasun aukera hauez gain, beste hainbat erregulazio eta kontrol teknika; sistema ekonomiko eta soziala babestera zuzendurik daude. Zeinaren helburua ekonomiaren garapen orekatu eta iraunkor batean datza, non merkatu ekonomia oso konpetitibo batean garaturik dagoen eta babes eta kohesio sozialak bilatu egiten ditu. Hau dela eta ordenatu egiten dira interbentzio neurri guztiak europar batasuneko barne merkatua, kanpo merkatua eta konpetentzia asketa eta berdintasun aukerak bermatu nahi dituenak.

Esan beharra dago, aktibitate ekonomiko pribatu guzti hauek administrazio jardura handi bat daukate. Zeintzuk aktibitate erregulatuak bezala ezagutzen dira, dagokion administrazioengatik kontrol permanente batera bideraturik dago, zeintzuk batzuetan neurri murriztaileak hartu ditzakete.

3. Nola jokatzeko du Lege-erreserbak Administrazioak egiten dituen jardura pribatuen kontrolean? Proporzionalitate printzipioak, nola eragite du Administrazioaren esku-hartzean?

Aktibitate pribatuen erregulazio erregimena, interes orokorrak babesteko egiten dena, lege eta erregelamenduen bidez betetzen da barruko ordenamenduan. Arau guzti hauek eskubide eta aktibitate pribatuen egikaritzan muga batzuk ezartzen ditu edo eskubide eta betebeharrak batzuk partikularrei ezartzen die. Gai mota hauetan EK 53.1 artikuluan aurreikusten duen lege erreserba ematen da, funtsezko eskubideengan eragina izan dezake, eskubide konstituzionalengan, propietateen enpresa askatasun edo lanbideen askatasunengan eragina dauka. Funtsezko eskubide eta askatasun publikoen erregulazioari dagokionez lege organikoaren bidez egin behar da.

Bestalde, administrazioaren beste aktibitate pribatu batzuk aldiz lege arruntengatik erregulatzen dira, hala nola, CCAA edo estatuarenak, batez ere ekonomi eta ingurugiro arloan, zeintzuk gero europar batasuneko legeen bidez osatzen diren, ohikoa da ekonomi arloko gaiak dekretu legegileen bidez arautzea batez ere krisi garaian non azkartasunez neurriak hartu behar diren. Neurri ekonomikoaren interbentzioa ez dute suposatzen, legez kontrako neurri

murritzaileak hartzea enpresa eta merkatu askatasunerako, baizik eta interes orokorreki eta estrukturalari eragin izan dezaketen situazioak zuzentzean datza, beti ere Europar Batasuneko zuzenbideak onartzen dituzten eskubide eta askatasunak errespetatuz.

Auzitegi Konstituzionalak errekonozitzen du mota honetako aktibitateak beste arau mota ezberdinen eraginpean daudela. Ain zuzen ere gai honetan erregelamenduei egiten zaien erreferentzia independentea ezin izanen litzatekeela posible. Aldatu beharko litzake erregulazio osagarri batera ezinbestekoa izatea arrazoi teknikoengatik, Konstituzionalak eta Legeak ezartzen dituen baldintzan betearaziz. Praktikan aldiz, erregelamenduei erreferentzia asko aurkitu ditzakegu klausula orokorren bidez egindakoak.

Materia ekonomikoa arautzen dituen erregelamenduak oso zabala, hainbat erakunde ezberdinek (Ogasuna, Espainiar Bankua, CNE...) eskubidea daukate legez gutunak bidaltzeko. Efiakazia handiko gutunak dira, lotura sortzen dutenak, ikusirik gaitegian lege erreserbak duen garrantzia funtsezkoa da proportzionaltasun eta gardentasun printzipioak bermatzea.

Administrazioak ezarritako interbentzio ekonomikoko neurriak eta funtsezko eskubide eta askatasunen murrizketa neurriak, proportzionaltasun printzipioa errespetatu behar dute. 30/92 Legeko 39 bis 1 artikulua ezartzen duen modura.

4. Zer da autorregulazio teknikoa? Adibideak jarri

Eduki teknikoa behar duten arauak beharrezkoak direla esan behar dugu, arau mota hauek segurtasun industrial, produktuek kalitatea, kontsumitzaileen eskubidea, ingurugiroko erregulazioa erregulatzen erabiltzen dira. Gehienak erregelamendu bezala onartzen dira edo erregelamenduen oinarria duten legeak bezala. Arau hauek estatu bakoitzaren arabera onartzen dira hori dela eta, batzuetan Europar Batasuneko zirkulazio askeko printzipioa urratu dezakete, hau dela eta, behar beharrezkoak dira nazioarteko maila eduki teknikoak erregulatzen dituzten arauak, hauek direktiba edo harmonizazioa arauen bidez eman daitezke batzuetan . Baina mota honetako arauak erregulatzen zuzendurik dauden hainbat entitate eta erakunde ditugu. Nazioarteko arloan, International Organization for Standardization (ISO) dugu, Europar Normalizazio Komitea europar mailan eta estatu mailan AENOR erakundea. Erakunde hauek sorturiko arauak ez dute indar juridiko lotesle publikorik enpresak interesatuak erabaki behar dute indar loteslerik ematen dioten ala ez, horregatik autoerregulazio teknikak deitzen zaie.

Hortaz, autoerregulazio arauen aplikazioa enpresentzat eragin handia izan ditzakete, zein batzuetan eragin lotesleaz de facto. Bestalde arau pribatibo hauek izaera publikoa eta lotesle de iure eduki ditzakete, egintza baten batek arau zehatz hauei erreferentzia egiten dien neurrian. Desberdina izanen litzake lege edo erregelamendu bat arau mota hauetara bideratzen baluke kasu horretan hauek lotesleak izanen lirateke a priori.

Arau mota hauen adibide batzuk ondorengoak izanen lirateke:

Eraikinen arloan kalitatearen inguruko arau eta parametroak, jostailu elektrikoaren segurtasun protokoloa, osasun arloko arauen sorketarako parametroak, zerealetan agertzen diren ezpuratasun determinaziorako protokoloa

5. Zein dira Administrazioak bere esku dituen jarduera pribatuak kontrolatzeko tresnak? Izendatu kontrol tresna horiek eta laburki adierazi bakoitzaren ezaugarriak

Administrazioak, legearekin adostasunarekin, hainbat teknika juridiko erabil ditzake jarduera pribatuak kontrolatzeko.

- **Baimenak: partikularrei jarduera baten egikaritzea ahalbidetzeko Administrazioak aurrez eta legalki ematen dituen egintza administratiboak dira.** Egintza administratibo mota hau Zuzenbide Administratiboak bere hasieratik gehien ezagutzen eta erregulatzen duenetako bat da. Hauen bidez Administrazioak, aurre izaerarekin, partikular batek hasi edo gauzatu nahi duen edozein jarduera kontrolatzen du, batez ere **legearekin bat datorrela eta interes orokorraren aurkakoa ez dela egiaztatuz.**
- **Zaintzazko eta ikuskapenezko ahalak:** bigarren kontrol instrumentu honen jatorria poliziaren jardueran dago eta oso garrantzitsua da. Gaur egun Zuzenbide europarrak **materia batzuetan**, bereziki konpetentziaren defentsan eta ingurumenean, **legegintza komunitarioaren aplikazio eraginkorra bermatzeko ikuskatze betekizunak** ezartzen dizkie autoritate nazionalari. Puntu honetan beharrezkoa da zaintza eta ikuskapena bereiztea: **zaintza** jarduera pribatuen behaketa eta kontrolean oinarritzen den jarduera materiala da, **legaltasunaren asaldura eta ez betetzea saihestea eta**, kasua balitz, **erreprimitzea** helburu duena. Funtzio hau batez ere Segurtasuneko Indar eta Gorputzen funtzioa da; **ikuskapenari** dagokionez, helburutzat, kasu honetan ere izaera saihestatzaile eta erreprimitzatzailearekin, **indarreko legegintzak ezarritako betebeharrak eta obligazioen, debekuen eta mugen betetzea egiaztatzea** duena.
- **Aginduen bidez ezartzen diren obligazioak: legaltasunaren eta interes publikoen babeserako, Administrazioak hiritarrei aginduak ematen dizkie**, hauek zerbait egiteko edo ez egiteko obligazio edo betebeharrak zehatza ezartzen duten egintza administratiboak direlarik. Kasu hauetan obligazioa dagokion egintza administratibotik eratoritzen da eta ez arau orokor batetik. Garrantzitsua da hierarkiazko erlazioen arabera langile eta agente edo ordezkari publikoei, edo zerbitzuaren zuzendaritzazko eta kontrolezko ahalaren arabera zerbitzu baten emakidadunei ematen zaizkien aginduak polizia administratiboak edozein hiritarrei eman ahal dizkien aginduetatik bereiztea, kasu honetan azken hauei egiten baikaude erreferentzia eta ez lehenengoei.
- **Kontrola informazioaren horniketaren bidez:** kontrolezko instrumentu klasikoak aurrez aztertutako baimenak, ikuskaritzak eta poliziaren aginduak dira, baina gaur egun informalagoak diren teknikak osatzen edota ordeztzen dituzte. Kasu honetan **helburu berak lortzeko gauzatu behar den jarduera kontrolatutako subjektuei edo hirugarrenei dagokie, Administrazioaren gainbegirapean.** Instrumentu informal hauek bi arrazoiren ondorioz ezartzen dira: alde batetik, ez direlako hain burokratikoak eta, ondorioz, enpresen jarduera gutxiago baldintzatzen edo oztopatzen dutelako; eta, bestetik, Administrazioak ez dituelako bitarteko eta errekurso nahikoak bere kontrola jarduera pribatu guztietara hedatzeko, partikularren kolaborazioa beharrezko izanik.

- **Erregistrozko eta dokumentuzko obligazioak:** hauek legeek eta erregelamenduek ezarritako betebeharrak dira. Erregistrozko obligazioak pertsona fisiko eta juridiko jakinak, edo garrantzi juridikoa duten egintzak edo gertaerak, **erregistro administratiboetan inskribatzeko obligazioan** oinarritzen dira. Dokumentuzko obligazioak, aldiz, **dokumentazio jakina mantentzeko eta, kasu batzuetan, erakusteko obligazioan** oinarritzen dira.
- **Deklarazio arduratsuak eta aurre komunikazioak:** kasu batzuetan Administrazio eskudunak printzipioz askea den, baina jakin behar duen edo epe jakin batean betatu edo baldintzatu daitekeen, **jarduera baten hasiera edo iragarpena jakinarazteko obligazioa ezartzen die partikularrei**. Teknika hau ez da berria, Konstituzioko 21.2 artikulua berak igarotze publikoko lekuetan biltzeko eta manifestatzeko betekizun hau ezartzen baitu.
- **Ebaluazioak eta kontu-ikuskaritzak:** kontrolezko instrumentu hauek nahiko berriak dira, baina gero eta ohikoagoak dira legegintzan eta praktika administratiboan. Hauen bidez **jarduera jakin batek kaltetu ditzakeen interes publikoen gain izan ditzakeen efektuen sakontasuna ezagutu nahi da**, baimentzeko edo ez edo baldintza eta betekizunen menpe jartzeko, **edo gauzatzen dagoen edo jada gauzatu den jarduera baten errealitatea**, aldaketak edo baldintza berriak ezartzeko.
- **Entitate pribatuek egiten duten ebaluazioa eta egiaztagiria eta autokontrolezko suposamenduak:** Administrazioak bere bitartekoekin interes publikoen defentsa eraginkorrerako beharrezko diren kontrolezko jarduera guztiak egikaritzeko ezintasunak jarduera mota hauetan **entitate pribatuen eta, kasu batzuetan, kontrolatuak diren subjektu propioen kolaborazioa** dakar. Entitate pribatuen bidezko kontrolik ohikoena segurtasun eta kalitate industrialari dagokiona da, kasu honetan kontrola baimendutako edo izendatutako kontrol organismoek, normalean izaera pribatukoek, egikaritzen dutelarik.

6. Zer dira baimenak (autorizaciones)? Baimen mota ezberdinak sailkatu eta haien adibideak jarri

Baimenak partikularrei jarduera baten egikaritzea ahalbidetzeko Administrazioak aurrez eta legalki ematen dituen egintza administratiboak dira, betiere jarduera hori ordenamendu juridikora eta interes publikora egokitzen den baloratu ostean.

Egintza administratibo mota hau Zuzenbide Administrazioak bere hasieratik gehien ezagutzen eta erregulatzen duenetako bat da. **Hauen bidez Administrazioak, aurre izaerarekin, partikular batek hasi edo gauzatu nahi duen edozein jarduera kontrolatzen du, batez ere legearekin bat datorrela eta interes orokorraren aurkakoa ez dela egiaztatuz**. Egiaztapen honen arabera Administrazioak gauzatu nahi den jarduera ahalbidetzen edo ukatzen du, **egoki denean** legaltasunaren betetzea edo kaltetutako interes publikoaren zaintza bermatzeko **beharrezko baldintzak ezarriz**. Hori bai, baldintza horiek

aurrez ordenamenduan aurreikusiak egon behar dira edo, gutxienez, ezin dira bere aurkakoak izan.

Autore batzuentzat, baimena legegintzak partikularrei esleitzen dien eskubide baten egikaritza ahalbidetzen duen egintza administratibo bat da, baina aurrez Administrazioaren onarpena beharrezkoa duena. Horrela, **baimenak kontzesioetatik bereizten dira, legeak ez baitizkie azken hauek interesatuei zuzenean ematen.** Kontzesioek normalean jabari publikoko ondasun bat eskusiboki erabiltzeko eskubidea aitortzen dute, adibidez, bide publikoan kiosko bat ezartzekoa.

Jarduera bat baimen administratiboaren menpe egoteak helburutzat jarduera hori Zuzenbidearen aurkakoa ez dela zaintzea du edo, gainera, Administrazioak zaintzeko beharra duen interes publikoa urratzen ez duela.

Baimenak horrela sailka ditzakegu:

- **Baimen pertsonalak eta errealak:** pertsonalak eskatzen dituen pertsonaren eta honek dituen ezaugarrien arabera esleitzen dira. Normalean jarduera mota bat, eta ez bat bakarrik, egikaritzeko ematen dira baimen hauek, hau da, hartzailea jarduera bat gauzatzeko ahalbidetzeko edo jarduera hori gauzatzeko behar den gaitasun legala duela egiaztatzeko. Adibidez, gidatze baimena edota titulu edo egiaztagiriko profesional baten eskuraketa. Berriz, **baimen errealak gauzatu nahi den jardueraren arabera esleitzen dira, bere titularra zein denaren independentziaz.** Esaterako, eraikin bat eraikitzeko obren lizentzia. Izaera errealekoak, izaera pertsonalekoak ez bezala, transmitigarriak dira arau orokorrean. Era berean, izaera errealeko baimenak dira homologazioaren bidez produktu edo ondasun baten komertzializazioa eta banaketa ahalbidetzen dutenak eta, kasua denean, bere erregistroa. Azkenik, **bi baldintzak betetzen dituzten baimenak ere badaude**, hau da, aldi berean pertsonalak eta errealak direnak. Adibidez, farmazia bat ezartzeko baimenak eskatzen duena farmazeutikoa izatea exijitzen du, baina baita farmazia konkretu horrek ezaugarri jakin batzuk izatea eta beste batzuekiko distantzia gordetzea. Baimen hau transmitigarria izango da, baina bakarrik lanbide bera egikaritzen duen pertsona baten alde.
- **Baimen arautuak eta diskrezionalak:** baimen arautuak dira gauzatu nahi den jarduera pribatuaren legaltasun hutsa kontrolatzea helburutzat dutenak, obra lizentzia batean normalean gertatzen den bezala. Aldiz, **Administrazioak baimen diskrezionalak emateko, aurrekoaz gain, interes publikoa edo hirugarrenen interesak ez direla kaltetuko zaindu behar du.** Hori aukera esperientziaren, irizpide teknikoaren edota aukera politikozko irizpideen arabera baloratu beharko du Administrazioak. Izaera diskrezional hau dute ingurumen baimenen eta jarduera industriaren instalaziorako baimenen gehiengoak adibidez. Baimen mota honen ukatzea hertsiki motibatua izan behar da, legeak interbentzio mota honentzat ezartzen duen irizpideen eta helburuen arabera.
- **Baimen sinpleak edo jarduerazkoak:** hauek **jarduera singular eta barkatu bat gauzatzeko** ematen dira eta momentu jakin batean gauzatzearekin agortu egiten dira. Adibidez, bide publikoan ikuskizun bat antolatzeko. Era berean, **jarduera operatiboak**

edo funtzionamenduzkoak gauzatzeko ere ematen dira, hots, jarraitua den jarduera bat baliatzeko, bai epe mugarik gabe edo baita epe jakin baterako. Esaterako, egoitzak zabaltzeko baimenak edo arriskutsu, gogaikarri, zaratatsu edo osasunarentzat kaltegarri bezala sailkatuak dauden jarduerak egikaritzeko baimenak.

7. Ze ondorio izan ditu 2006/123/CE Zuzentarauaren (Directiva) transposizioak baimenen araubide juridikoan? LASEk (Zerbitzu eta haien jardunera sarbide askea arautzen duen Legea “Ley reguladora del libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio”) egin dituen ekarpen nagusienak aipatu

Gaur egun hedapen zabaleko erregulazio bat txertatu du “**Barne merkatuko zerbitzuei buruzko 2006/123/CE zuzentaraua**”-k. Zuzentarau garrantzitsu hau “Zerbitzuzko jardueren eta hauen exekuzioaren sarbide askeari buruzko azaroaren 23ko 17/2009 Legea”-ren (LASE) **bidez txertatu da ordenamendu espainiarrean**. Nahiz eta zuzentarauak hirugarren sektoreari bakarrik egin erreferentzia eta salbuespen objektibo asko izan, legegintza honek baimenei buruz jasotzen duen erregulazioa **baimenezko egintzen erregimen juridikoari buruzko ezaugarri orokor batzuk deduzitzeko erreferentziatzat** har daiteke.

LASEren 5 artikuluari jarraiki, zerbitzuzko jarduera bat egikaritzeko ematen den aurre baimen administratiboaren erregimena **salbuespenez eta oinarritzko hiru printzipio errespetatuz** bakarrik ezar daiteke:

- a) **Diskriminazio eza.**
- b) **Beharra.** Ondorioz, jarduera pribatu bat aurre baimenaren menpe gelditzeko interes orokorreko premiazko arrazoi bat egon behar da.
- c) **Proporzionaltasuna.** Ez da baimena beharko berarekin lortu nahi den helburua hain murriztatzailea ez den neurri baten bidez lor badaiteke.

Honekin prebentziozko baimena *a posteriori* kontrola duen baimen baten bidez ordeztu nahi da. Azken irizpide hau ez da zerbitzuen sektorearen hainbat eremutan aplikatzen, baina, hala ere, LBRL-ren 84bis artikulua ezartzen dituen jardueretan udal lizentzien ezabapen orokorra ekarriko du.

Jarduera pribatu bat aurre baimen baten menpe egotea dakarten **interes orokorreko premiazko arrazoiak oso anitzak** dira: segurtasun publikoa, babes zibila, osasun publikoa, ingurumenaren babesa etab. (LASE 3.11 art.). Bestalde, ez da zilegia izaera ekonomikoko jarduera pribatuak egikaritzeko baimena eskatzea mota horretako arrazoiak ez daudenean.

Baimen bat esleitzeko dauden **baldintzak eta irizpideak**, ez diskriminatzaileak izateaz gain, **justifikatuak, jarraitzen duten interes orokorreko helburuarekiko proporzionalak, argiak eta nabariak, objektiboak, aurretiazko gertaera publikoak, gardenak eta eskuragarriak** izan behar dira (LASE 9 art.). Irizpide hauek, dudarik gabe, izaera orokorarekin dira aplikagarriak. Bereziki, zerbitzuen baimena ez da izaera ekonomikoko baldintzen menpe jarri behar, merkatuan demandaren aurreikuspena edo jardueraren efektu ekonomikoen ebaluatzea izan daitezkeen bezala. Aipatu beharra dago irizpide honek Espainian dauden saltoki handien baimenezko erregimena modifikatzea suposatuta duela. Are

gutxiago exijitu daiteke nazionaltasunezko edo egoitzazko baimenak edota lurralde espainiarrean inskribatua egon izana edota bertan aurrez jarduera egikaritu izana (LASE 10 art.).

Baimen administratiboen esleipen prozedurak argiak eta nabariak, objektiboak eta inpartzialak izan behar dira (LASE 6 art.). Orokorrean, Lege honen arabera, izaera arautua izan behar dute, nahiz eta printzipio hau ez hedatu beste lege batzuek aurreikusiriko beste baimen batzuetara. **Interesatuen instantziaz hasten** dira, kasu bakoitzean exijitutako proiektuez eta dokumentuez lagundurik. Epearen tramitazioa ebazpen espresik egon gabe bukatuta, arau orokorra baimenak **isiltasun positibo** eman egin direla da (LASE 6 art.). Beraz, isiltasunaren positiboaren aldeko joera dago, baina arauak salbuespen garrantzitsuak dira, interes publikoarentzat edo hirugarrenen interesentzat arriskutsuak edo kaltegarriak diren jardueren kasuan.

Indarrean dagoen legegintzak baimenen **prozeduraren sinplifikaziorako joera** du eta, ondorioz, orokorrean bitarteko elektronikoen bidez eta leihatila bakarraren bitartez tramitatzea posible izan behar da (LASE 16). **Administrazioak**, kasu batzuetan, **erabilgarri dauden baimenen kopurua murriztu dezake** baliabide naturalen eskasiaren eta arrazoi teknikoen ondorioz, **kasu honetan prozedura interesatuen konkurrentziaz eta publizitatearen eta objektibotasunaren irizpideak betez tramitatu behar** delarik (LASE 8 art.). Horrelako suposamenduetan baimenek iraupen mugatu bat izan behar dute eta iraupen hau ezin da automatikoki berritu.

Normalean **baimenaren esleipenak ez du eskatzaileak ondasunaren edo jardueraren gain titulartasuna duela presumitzea suposatzen** eta, ondorioz, hirugarrenek titulartasun hori eztabaida dezakete organo judizial eskudunen aurrean.

Baimenen iraupena, besterentzeko aukera eta baldintzak mota bakoitzaren arabera dira. LASE-ren 7.1 artikulua dioenez, eta zerbitzuen Zuzentzarauaren aplikazioan, **arau orokorra baimenak epezko mugarik gabe esleitzea** da, baina arau honek arrazoitutako salbuespenak onartzen ditu. Baimen lurralde eraginkortasunari dagokionez, **arau orokorra izaera pertsonaleko baimena bada eraginak lurralde nazional guztian edukiko dituela** da, baina kasu honetan ere salbuespenak egon daitezke interes orokorreko arrazoiaren ondorioz, betiere proportzionalak eta ez diskriminatzaileak badira.

Arau aplikagarriek baimenen iraungitze datak eta bere ondorio juridikoak ere erregulatzen dituzte. Puntu honetan **baimenaren esleipena motibatu zuten kausen bat-bateko desagerpenagatik edo bere ukapena motibatzen duten beste kausa batzuen agerpenagatik gertatzen den lizentzien baliogabetzea, apreziaziozko irizpide berriak ezartzeagatik gertatzen den baliogabetzea eta modu desegokian esleitu ziren lizentzien baliogabetzea ezberdindu behar dira.** Azken bi kasu hauetan, Administrazioak titulu esleitzailearen iraungitzeagatik sortu diren **kalte eta galerak ordaindu** beharko dizkie interesatuei. Era berean, ohikoa da baimen operatiboen kasuan aldaketa aurreikustea eta erregulatzea inguruabar aldarazteetara egokitzeko, kasuaren arabera galerak ordainduz edo ez.

8. Zer dira baimen konkurrenteak? Adibideak jarri

Baimen konkurrenteak **baimen ugari behar dituzten jardueretan** ematen diren baimenak dira. Egoera hori ohikoa da **interes publikoen aniztasunari** eragiten dioten jarduera ekonomiko bat egikaritu nahi denean. Interes horiek ekonomiarekin, ingurumenarekin, hirigintzarekin edo beste alor batzuekin egon daiteke lotuta. Adibidez, izaera termikoko energia sorgailu baten zentral bat ezartzeko industria, energia, ur, ingurumen edo beste alor batzuetako baimen eta lizentzia ugari behar dira. Baimen guztien eskuraketa asko atzera daiteke edota oso zaila izan daiteke eta horrek lana sortzeko eta garatzeko beharrezko diren enpresa ekimenen oztopatzea dakar.

Arazo hauen konponketa pilatutako baimen guztiak autoritate bakar batekin tramitatzen eta ebazten duen prozedura bakar batean ematea da, baina hori ez da beti posible edo Administrazio konpetenteek ez dute beti onartzen. Konponbide mota honen adibiderik esanguratsuen Europa Batasunak bultzaturiko “**ingurumen baimen integratua**” da. Helburu berarekin, LBRL-ko 84bis artikulua entitate lokal guztiei beste Administrazio batzuek esleitzen dituzten baimenekin bilgarriak direnean lizentzia propioak mantentzeko beharra justifikatzea exijitzen die. Motibazio hau lizentziak edo baimen lokalek babestu nahi duten interes orokorrean oinarritu beharko da beti.

9. Administrazioaren ikuskapen-funtzioaren (función de inspección) ezaugarriak adierazi eta funtzio hori gauzatzeko Administrazioak bete behar dituen printzipioak aipatu.

Zaintza-funtzioarekin batera, Administrazioaren ikuskapen-funtzioaren hastapenak polizia ekintzekin batera koka ditzakegu, XIX. mende amaiera eta XX. mende hasierarako ogasun edo lan ikuskapenaz arduratuko ziren lehen funtzionario taldeak sortu zirelarik. Administrazioaren esku hartzea zabaltzearekin batera, ikuskapena jasaten zuten alorrak ere zabalduz joan ziren, ikuskapen hori burutzeko eginbeharra zuten funtzionario kopurua ere handitu zelarik. Gaur egun, Zuzenbide Europarrak, Estatuaren antolakuntza autonomia urratu gabe, zenbait alorretan (konpetentzia eta inguru giroa) ikuskapenak egitera behartzen ditu Estatuak, batasuneko araudia era egokia aplikatzen dela ziurtatzeko asmoarekin.

Ikuskapen-funtzioz esan dezakeguna da, Administrazioak burutzen duen ekintza formalizatu bat dela, haren helburua indarrean dagoen araudiak ezarritako betebeharrak edo obligazioen eta debeku edo limitazioen errespetuaz ziurtatzea delarik, beti ere izaera prebentibo edo errepresibo batekin. Administrazioaren funtzio honen aitortza LRJPAC-ko 39 bis.2 artikuluan aurkitzen da. Bestetik, ikuskapen-funtzioa ikuskatua izaten ari den subjektu edo objektuari eragingo dion erabaki administratibo bat hartzera egon ohi da zuzendua. Erabaki horiek: baimen baten esleitze, eraldatze edo errebisioak, ogasun zor baten diru-bilketa, etab. izan daitezkeelarik. Hala eta guztiz ere, kasu batzuetan ikuskaritza Administrazioak alor batean duen informazioa hobetzeko erabiltzen da, bertan estrategia edo ekintza-irizpide egokiagoak ezarri ahal izateko.

Bestalde, kontuan izan behar dugu ikuskaritza-funtzioak administrazioarena eta loteslea den eskumen baten egikaritza dakarrela, **administrazioak bere autoritatea erabiliz** jarduten duelarik. Hori dela eta, funtzio honen kudeaketak ezingo du ez-zuzena edo hirugarrenen

bidezkoa izan (LCSP 275.1), ezta kapital publikoko merkatu sozietateen bidez kudeatu ere (LOFAGE Disp. Adic. 12). Izan ere, ikuskapen-funtzioa era inpartzial batean eta kaltetuen eskubide indibidualak errespetatuz jardungo duten funtzionario publikoei dagokie funtzio hau egikaritzea, berentzako erreserbatuta dagoelarik (EBEP 9.2).

Horrela, ikuskaritza-funtzioa administrazio prozedura baten bidez burutzen da, prozesu hori kasu bakoitzean aplikagarri diren arauen arautzen dutelarik. Arau horien gehiengoak erregelamendu izaera izango dute, ikuskapen ahalmena lege mailako arauz aitortua izan behar den arren. Bestetik, sekretu eskubidea edo bestelako eskubide pertsonalak urratzen dituzten kasuetarako, lege erreserba dagoela aipatu behar da.

Azkenik, azpimarratu behar da ikuskaritza-funtziorako erregulazioa eraginkortasunaren printzipioaren pean dagoela, ikuskaritza burutu behar dutenei zenbait fakultate berezi aitortzen zaizkielarik: informazio eskatzeko fakultatea, dokumentuak erakustekoa, jabetza pribatuetan sartzeko eskubidea, hirugarrenen eskuetan dagoen subjektuaren gaineko informazioa eskatzeko fakultatea, etab.

Ikuskaritza-funtzioaren ahalmen zabalen eta horiek ikuskaritza jasaten duten subjektuei sortutako ondorioak direla eta, funtzio hau egikaritzeko arauak eta jurisprudentziak ezarritako zenbait **printzipio juridiko** eta **berme** izan beharko dira kontuan:

- ✓ Kontradikzio eta defentsa printzipioak. Ikuskapen prozesutik erator daiteken santzio egoera kontuan izanda, oso garrantzitsua izango da printzipio hau errespetatzea.
- ✓ Proporzionalitate printzipioa. Administrazioaren ikuskaritza-funtzioak interesatua ahalik eta gutxien kaltetuz eman beharko da, beti ere prozesuaren eraginkortasunarekin bateragarri den zentzuan.
- ✓ Objektibotasun edo inpartzialitate printzipioa (KE 3 eta 103.1).
- ✓ Hiritarren eskubidea. Eskubide horien artean, batez ere zaindu beharrekoak: intimitatea, bizilekuaren bortxa ezintasuna eta komunikazio eta izaera pertsonaleko datuen babesaren eskubideak izango dira.
- ✓ Bere buruaren aurka ez deklaratzeko eskubidea (KE 24.2) eta prozesuren eta eskubide propioen gaineko informazioak jasotzeko eskubidea.

Azkenik, aipatu beharra dago, ikuskaritzaren emaitzak dagokien aktetan gorde behar direla, horretarako eskumen duten funtzionarioek sinatuz gero, akta horiek autoritate izaera eta proba balioa izango dutelarik.

10. Zer dira Aginduak? Ze Agindu mota ezagutzen dituzu? Adibideak jarri

Aginduak Administrazioak ematen dituen egintza administratiboak dira, haien bitartez hiritarrei zerbait egin edo ez-egiteko obligazio edo betebeharra ezartzen zaizkielarik, beti ere legezkotasun eta interes publikoa babesteko helburuarekin. Garrantzitsua da azpimarratzea kasu hauetan obligazioa ez dela arau batetik eratortzen, baizik eta egintza administratibo berak sortzen du.

Administrazioak edozein hiritarri igorri ditzaken agindu hauek ezberdindu beharko ditugu, Administrazioaren antolakuntza hierarkikoa dela eta langile edo agente bati eman daitezkeen aginduetatik edo zerbitzu baten kontrol edo kudeaketan Administrazioak kontzesionarioari igortzen dizkion aginduetatik.

Agindu **moten** artean, honakoak aurkitu ditzakegu:

- ✓ Singularrak, agindua jasotzen dutenak subjektu determinatu bat edo bat baina gehiago badira. Esaterako: eraikin bat huste agindua. Orokorrak, aginduaren hartzailea zehaztu gabeko pluraltasun bat baldin bada. Adibidez: eremu geografiko batean, epidemia bat dela eta mota bateko animaliak sakrifikatzeko agindua.
- ✓ Positiboak, baimentzen duten aginduak dira, baita prestazio ekonomiko edo ondarezko bat inposatzen dutenak ere. Negatiboak, agindu hauen artean debekuak topatuko ditugu. Mota honetakoa izango da adibidez: kale batean aparkatzea debekatzea kalea garbitzea ahalbideratzeko.
- ✓ Zuzentarauak, interes publikoa babesteko subjektu batek izan behar duen portaera ezartzen duten aginduak. Horrelakoa izango dira esaterako: lehorte egoera baten aurrean, ura erabiltzerako orduan mugak jartzea. Agindu prebentiboak, kaltetutako interes publikoari lesioak konketuak sortzea ekiditea dute helburu. Adibidez: erortzeaz dagoen eraikin bat botatzeko agindua. Agindu konpontzaileak, era ilegal batean eraldatu den egoera bat berrezartzera zuzendutako aginduak. Esaterako: legez kanpoko eraikin bat botatzea.

11. Administrazioari informazioa emateak, kontrol-tresna bezala, ze helburu izan dezake? Zergatik erabiltzen da tresna hori? Adibideren bat jarri

Administrazioari informazio ematea ohiko kontrol-tresnez kanpo, gehigarriak diren kontrol tresna informalago horietako bat da. Tresna hauetan, kontrola egikaritzeko ekintza kontrolpean dauden subjektuei beraiei edo hirugarrenei dagokie batik bat, ekintza horiek Administrazioaren zaintzapean egingo direlarik. Kontrol-tresna berri hauek erabiltzeak bi arrazoi nagusi ditu: Alde batetik, kontrol modu hauek burokrazia gutxiago behar dute, enpresaren egitea maila apalago batean oztopatzen dutelarik, kontrol-funtzioa era arinago batean egikarituz; Bestetik, gaur egun Administrazioak ez du nolabaiteko interbentzio pean dauden ekintza pribatu guztiak kontrolatzeko nahikoa medio ez errekurtsorik ere, ondorioz partikularren kolaborazioan konfiantza izan behar du. Horrekin lotuta, argi da kontrol-funtzio hori subjektuen beraien eskuetan usteak arriskuak dakartzala, baina arrisku horiek ontzat eman beharko dira, Administrazioak ez baitu ekintza pribatu guztiak kontrolatzeko gaitasunik.

Orain arte era orokorrean aipatutako kontrol-tresna horien artean aztergai duguna, **Administrazio eskudunari informazioa emateko obligazioa da**. Obligazio hori periodikoa izan daiteke, aktibitate eta barne funtzionamenduari buruzko informazioa igorri beharko delarik. Horrela, kontrol mota hau informazioa ematean bertan oinarritzen da, **helburu nagusia merkatuen eta zenbait aktibitate ekonomikoren gardentasuna** delarik. Hala ere,

aipatu behar da informazio-funtziotik bestelako kontrol neurri batzuk ere hartu daitezkeela, hala nola: debeku, ikuskatze edo santzioak.

Informazio bidezko kontrol-tresnaren adibide bat topa dezakegu Kreditu Entitateen Diziiplina eta Interbentzio Legean. Lege horretan xedatutakoaren arabera, pertsona batek entitate horretako partizipazio eskuratze edo galera esanguratsuak egiten baditu, Espainiako Bankuari jakinarazi beharko zaio, informazioa eman beharko da baita finantza aktibitatek eratorritako beste alor askogatik ere. Era berean, sektore elektrikoko legeak ere aurreikusten du CNE-k enpresa eta operadoreen elektrikoetatik beharrezkoa duen informazioa eskatzeko ahalmena. Horrelako obligazioak agertu ohi dira ingurumenaren Zuzenbidean ere.

Bestalde, batzuetan informazioa igortzeko obligazioa ez da orokorra izaten, baizik eta Administrazioak igorritako informazio errekerimendu batetik eratortzen da. Horrelako errekerimenduak igortzeko eskemena dute merkatu eta interes orokorreko zerbitzuen erregulaziorako autoritate independenteek, baita esaterako Ogasunak berak ere.

Azkenik, kontrol-tresna honetan, garrantzitsua da azpimarratzea Administrazio Publikoek eta bere agenteek sekretu obligazioa izango dutela funtzio honetatik partikular eta entitate pribatuetatik jasotako datu pertsonalekiko. Obligazio hau salbuetsiko da, interes publikoko zenbait helburutarako bakarrik.

12. Zer dira “aitorpen arduratsuak” eta “aurretiazko jakinarazpenak”; ze nolako funtzioa betetzen dute? Adibideak jarri

Aitorpen arduratsuak eta aurretiazko jakinarazpenak, zeinak gure legediak ez dituen inolaz ere bereizten, administrazioari aurkezten zaizkion interesatu batek eratutako dokumentuak dira. Interesatuak horietan: bere erantzukizun pean burutu edo egikaritu nahi duen eskubide edo ekintza bat burutzeko betebeharrak betetzen dituela, betebeharrak horiek betetzen dituela frogatzen duten dokumentuak dituela eta betebeharrak horiek beharrezkoa den denboran zehar mantentzeko presta dagoela jakinarazten dio Administrazioari. Horrela, aitorpen arduratsuak eta aurretiazko jakinarazpenak betetzen duten funtzio eskubide bat edo ekintza baten hasiera onarpena ematea da. Bi elementu hauek Europar Zuzenbidetik eratorriak izan dira, hain zuzen ere 2006/123/CE Zuzentarautik. Zuzentarrak horren helburua, aitorpen arduratsu eta aurretiazko jakinarazpenen bidez, zenbait aktibitate pribaturentzako baimen administratiboaren obligazioa ordezkatzeko izan da. Esate baterako, horrelako kasuetarako onartu izan da azken urteetan baimena administrazioari jakinarazpen soil bat bakarrik eginda ematea: garrantzi gutxiko obretarako edo eraikuntza proiektu teknikori behar ez duten obretarako, merkataritza txikirako aktibitateen hastapen eta egikaritzarako, etab.

Hala ere, kasu hauetarako Administrazioak egiaztatze, kontrol eta ikuskaritza funtzioak baliatu ahal izango ditu. Horien bitartez aurkeztutako dokumentuen zehaztasun eza, faltsutasun edo datu esanguratsuen hutsunea topatzen bada, aitoritutako aktibitatearekin jarraitzeko edo eskubidea egikaritzeko ezintasuna aurkeztu ahal izango da ebazpen bidez.

Beraz, aitorpen arduratsu eta aurretiazko jakinarazpenaren bidez, aurretiazko kontrola, *a posteriori* kontrolaren posibilitateagatik aldatzen da. Mekanismo hori askoz ere

onuragarriagoa izango da inizatiba pribatuarentzat, koste burokratikoak era esanguratsu batean gutxituko baititu. Era berean, mekanismo honek legalitate eta interes publikoa ez errespetatzeko arriskua ekarri dezake, beti ere Administrazioak ez baditu beharrezko diren inspekzio eta egiaztatze tresnak sortzen.

13. Ze helburu dute ebaluazioak eta auditoretzak? Adibideak jarri. Erakunde pribatuek ebaluazioak eta egiaztatzeak egin al dezakete? Nola? Ze eragin izan dezake? Adierazi kasu horien inguruabarrak

Ebaluazio eta auditoretzak erlatiboki berriak diren kontrol-tresnak izanda ere, geroz eta ohikoagoak dira legedian eta baita jarduera administratiboan ere. Bi tresna hauen **helburua** da, aktibitate batek kaltetu ditzakeen interes publikoen gainean izan ditzakeen ondorioak ezagutzea. Ondorioen horien arabera, aktibitate bat baimenduz ala ez baimenduz, edo hura kondizio eta betebeharrak zuzenduz. Era berean, ebaluazio eta auditoriak egin daitezke baita, egikaritzen ari den aktibitate baten edo jadanik bukatu den aktibitate baten gainean, bai kondizio berriak edo eraldaketak ezartzeko edo ondorio juridikoak finkatzeko. Administrazioak burutzen dituen ebaluazio eta auditoretzatik garrantzitsuenak eta era egokienean araututa dagoena proiektuen ingurumen inpaktuaren ebaluazioa da (EIA gaztelera). Ebaluazio honen bidez, proiektuan dagoen obra publiko batek edo aurretiazko baimen administratiboa behar duen ekintza batek ingurunearen gainean izan dezaketen ondorioak aztertzen dira. Hau ez da ordea ebaluazio eta auditoria mota bakarra, beste batzuen artean aurki baititzakegu: kalitate industrialaren auditoria edo hezkuntza sistemaren ebaluazioa.

Bestetik, erakunde pribatuek ebaluazioa eta egiaztatzeak egin ditzakete. Horren arrazoia Administrazioak bere medioak bakarrik erabiliz, interes publikoaren defentsarako kontrol ekintzak galdatzen dituzten alor guztiak kontrola ezin ditzakeela da eta beraz, jarduera horretarako ezinbestekoa zaio entitate pribatuekin lankidetzan izatea. Baita kasu batzuetan kontrolpean egongo diren subjektu beraiei kolaborazioak aurkitzea ere.

Entitate pribatuaren bidezko ebaluazio eta egiaztatzeak egiteko era ohikoena kontrol funtzioa **baimendutako kontrol organoei** esleitzea da. Organo horiek beharrezkoak diren finantza ahalmen eta ahalmen teknikoak izango dituzten entitate pribatuak dira. Era berean, organo pribatu horiek egiaztatzeko entitateek burututako egiaztatze prozesuetan onartuak izan beharko dira, ebaluazio eta egiaztatzen funtzioa burutzeko. Horrela, organo horiek kontrol funtzioa erregelamenduek ezarritako prozesuen bidez burutuko dute, kontrolatutako enpresen gainean informe edo baimenak eman edo ez-emanaz. Era honetako kontrola burutzen duten esaterako: segurtasun eta kalitate industrialaren kontrolaz arduratzen diren entitateak, “ITV”-ak, etab.

Bestalde, beste kontrol forma bezala aipatu beharra daude interes orokorragatik entitate edo enpresak euren borondatez kontrol pean jartzen duten kasuak. Mekanismo honen adibide argiena etiketa ekologikoarena da, zeina lortu nahi duten enpresak beren produktua Estatu bakoitzak izendatzen duen organo eskudun independente eta espezializatu batek burututako ebaluazio eta egiaztatze prozesu baten pean jarri beharko du. Zentzu horretakoa da EMAS mekanismoa ere, zeinaren bidez enpresek borondatezko era batean eskatu ahal izango duten

beren jardun, zerbitzu eta produktuak aztertze ingurumena errespetatzen dutela egiaztatze. Horrela, ebaluazio eta egiaztatze boluntario hori burutzeak duen onura da, hori burutzen duten enpresek ebaluazio hori burutu dutenaren logotipoa jaso eta erabili ahal izatea. Are gehiago, errekonozimendu horrek kasu batzuetan ekar dezake Administrazioarekin kontratatzerako orduan erraztasunak edo preferentzia edukitzea.

Beste kasu batzuetan aldiz, legediak obligaziozkoa bihurtzen du ebaluazio edo egiaztatzeak burutzea, beti ere interes publikoa ziurtatzeko helburuarekin. Obligaziozko ebaluazio eta egiaztatzeak burutu beharko dituzte esaterako: uraren erabilera pribatua egiten dutenek erabilitako kopuruaren gainean edo ibai zein akuiferoetara edonolako isurketak egiten dituztenek. Azkenik, borondatezko kontrol horrek dakartzan neurri horiek ez betetzeak urrapen administratibo bat burutzea ekarriko luke.

ZERBITZU PUBLIKOAK

14. “Zerbitzu publikoaren heriotza”; ¿egia al da?

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 telegrafoerabiltzaileei).

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 antolatzeko eta zuzentzeko aukera aurkitu zuen Estatuak. Hots, garaiko irizpide ekonomikoek botere publikoen jardura 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, ontzizintza, telekomunikabideak, posta eta bestelako sektore estrategikoak enpresa publikoen bitartez kudeatzeari ekin zion Estatuak. Hainbat dira jardura 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, jardura 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-jardura ugaritzearekin batera, Administrazio Zuzenbidearen dogmatika bera aldatu zen. Estatuak ondasunak ekoitzi, eta jardura ekonomikoak zuzenbide pribatuaz baliaturik egiteak Administrazio Zuzenbidearen definizio subjektiboaren haustura ekarriko zuen. Administrazio Zuzenbidearen kontzeptua bera zerbitzu publikoa ardatz hartuta eraikitzeko saiorik ere izan zen

Gaur egungo errealtateari 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 jardura 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.

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:

- 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 dagokielako zerbitzu horiek eskaintzea edo ematea. Jarduerak, zerbitzu publikotzat joa izateko, oinarritzko izaera izan beharko du.

- Zerbitzu publikoko jarduerak eduki ekonomikoa izan behar du, enpresaburu pribatuek kudeatu ahal izateko. Administrazioak oinarritzkotzat jo diren zerbitzu publikoak eskaini behar ditu.

Baina, horiez gain, administrazioak badu oinarritzkotzat jo ez direnak ere eskaintzerik, jarduera ekonomikoa izaterik

Enpresa-helburu hutsa duten enpresa publikoak sor daitezen bi baldintza eskatzen dira:

- Enpresa publikoak gauzatu behar duen jarduerak interes publikokoa izan behar du. Jurisprudentziak era zabalean ulertzen du zer den “interés 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, oinarritzko zerbitzuen kasuan gertatzen da.

15. Adierazi ezazu “interes orokorreko zerbitzuen” kontzeptuaren esanahia eta ezaugarriak. Halaber, adierazi Europar Batasuneko Funtzionamendu Tratatuak dioena haien inguruan.

Oinarritzko Zerbitzu ekonomikoaren prestazioaren liberalizazioa ezarri zen European. Honek helburu bakarra zuelarik, Europako integrazio ekonomikoa eta konpetentzia bermatzea. Aldaketa hau nabarmena izan zen telefonia-enpresetan, hegazkin konpainietanLehian sartu diren enpresak eta horrek berekin ekarri du prezioak jaitea. Eta enpresa pribatuak diren heinean kontratatzerakoan askatasun handiagoarekin egiten dute eta lanpostu eskaintza handiagoa bat sortu dute.

Baina eredu honen kontrako kritikak ere ugariak izan dira. Aitzinean zeuden monopolio publikoak orain monopolio edo oleogopolio pribatueta bihurtu dira, batez ere sareen bitartez eskaintzen diren zerbitzutan. Adibide bezala energia iturriak, ferrokarrilak, komunikazio zerbitzuak...; honek sortzen duen bakarra erabiltzaileen arteko desberdintasunak sortzea dela diote kritikoek gainera.

Eztabaida hau ikusirik Europar Batasunak doktrina bat ezarri du *interes orokorreko zerbitzuak* finkatuaz. Doktrina honen oinarria, “los servicios de interés general en Europa” izendaturiko dokumentu batzuetan dago. Oinarri hau dokumentu desberdinek osatzen dute baina denak ados daude interes orokorreko zerbitzuak interes soziala bermatzen dutela eta baita eredu sozial bat suposatzen dutela Europarentzat. Azken ideia hau *TFUE ko 14.artikulu*an azaltzen zaigu idatzirik. Artikulu honek dioenaren arabera, “y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de la aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particulare económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido”.

Baita “*Europar Batasuneko oinarritzko eskubideen Gutuneko*” 36.artikuluan ere esaten da “La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión”

Zerbitzu horiek, “interes ekonomiko orokorreko zerbitzuak” ez dute gure ordenamenduan ezagutu ditugun zerbitzu publikoen adiera bera. Europar Batasunari ez zaio gustatzen “zerbitzu publikoaren” kontzeptua, izan ere adiera ideologikoa ematen baitio. Horregatik, beste ikuspegi bat hartzen du oinarritzat, ikuspegi funtzionala, eta horren arabera ez du kontutan hartzen zeinek duen zerbitzuaren titulartasuna edo nork eskaintzen duen zerbitzu hori; Europar Batasunarentzat garrantzitsuena da zerbitzu horrek interes orokorra duen ala ez eta zein obligazio eta lehia askea salbuesten duten arauak errespetatu behar dituen zerbitzua eskaintzen duenak.

Europar Batasuna lehia ekonomiko askearen printzipiotik abiatzen da. Interes orokorreko zerbitzuak prestatzen dituzten enpresak publikoak ala pribatuak izan daitezke (beraz administrazioek ere euren ekimen ekonomikoa gauzatu dezakete), baina TJUE 106 art. Arabera, Estatuek ezin die enpresa publikoei mesedeko tratua eman. Printzipio hau salbuetsi daiteke 106-2ak ezarritakoaren arabera, “Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada”

TFUEk “interes ekonomiko orokorreko zerbitzuak” dihardu eta onartzen du haiek prestatzeko lehia askea salbuetsi daitekeela.

16. Ze ezberdintasun dago “interes orokorreko zerbitzu” eta “interes ekonomiko orokorreko zerbitzuen” artean? Adibideak jarri

▪ Interes orokorreko zerbitzua :

Interes orokorreko zerbitzuaren autoritate publikoek, euren garrantziagatik –kohesio soziala lortzeko- interes orokorreko zerbitzuak kontsideratzen dituztenak izango dira. Merkatu diziplinaren pean egon daitezke, baina garrantzitsuena da *zerbitzu publikoko obligazio zehatzak* bete behar dituztela. Horien artean batzuk izaera ekonomikoa dute eta horiek aipatuko ditugu orain.

▪ Interes ekonomiko orokorreko zerbitzuak:

Zerbitzu horien ezaugarria honako hau da: ondasunak edo zerbitzuak eskaintzen dituzten merkatu jakin batean. Ez dira jarduera merkatal soilak, hain zuzen, *zerbitzu publikoko obligazio zehatzak* bete behar baitituzte. Adibidez, *garraioa, posta zerbitzuak, energia, telekomunikazioak. Gure Estatuaren kasuan ur horniketa, zaborraren kudeaketa, kaleetako ur zikinen depurazioak ...* izango lirateke zerbitzu hauek. Obligazio horiek ezartzen zaizkie bai merkatu prezioak oso garestiak direlako kontsumatzaileentzat edo baita ere lehia askean utzita ezingo balitz bermatu zerbitzu horien prestazioa. Une bakoitzean araudiak esanen digu zein zerbitzu sartzen diren kontzeptu horren azpian.

Euren titulartasuna izan daiteke publikoa edo pribatua. Batzuk oraindik publikoak dira zenbait Estatuetan, baina argi dago sektore hauetan azken urteetan pribatizazio handiak eman direla. Zerbitzu horiek ez dira erabat uzten merkatuaren esku; interes publikoa gauzatzeko obligazioak inposatzen zaizkie eta erregulazioa zorrotza errespetatu behar dute.

17. Ze ezberdintasun dago “zerbitzu publiko obligazio” eta “zerbitzu unibertsalen” artean? Adibideak jarri

▪ Zerbitzu publikoko obligazioak:

Hauek, botere publikoek, interes publikoko zenbait helburu lortze arren, zerbitzua eskaintzen duenari ezarritako obligazioak dira. Obligazio hauek mota askotakoak izan daitezke:

- Azpiegiturak egitea eta haiek mantentzea.
- Zerbitzuaren kalitate estandarrak bermatzea
- Suministroare segurtasuna bermatzea
- Tarifak mugatzea
- Ingurumena babesteko neurriak hartzea...

Obligazio guzti horiek etorri daitezke Europatik edo barne legeetatik. Obligazio horiek sortzen duten gastuak laguntza publikoak emanez konpentsatu daitezke. Obligazioak proportziozkoak izan behar dute interes publikoko helburuak lortzeko.

▪ Zerbitzu unibertsalean:

Zerbitzu unibertsalak kontzeptu murriztua da; edozein pertsonari eskaini behar zaion oinarritzko prestazioak barnebiltzen ditu; edozein erabiltzaileri ziurtatu beharko zaizkio.

Adibidez, garraio ruta zehatz batzuk sartu ahal izango dira kontzeptuan eta baita posta zerbitzu unibertsala ere. Baita ere telekomunikazio-zerbizua eskaintzea gune geografiko zehatzetan.

Obligazioa hauek askotan konpentsazio ekonomiko bat dakarte berarekin, zerbitzuaren errentagarritasuna bermatu ahal izateko; konpentsazio hori egin daiteke tarifa bidez, zerbitzua eskaintzen duenari beste eskubide batzuk emanez. edo finantziazio publikoa erabiliz.

18. Zein dira “izaera ekonomikoa ez duten zerbitzuak”? Adibideak jarri

Lehendabizi, hau azaltzeko, argi eduki beharko genuke zeintzuk diren izaera ekonomikoa duten zerbitzuak. Izaera ekonomikoa duten zerbitzuak dira autoritate publikoak bultzatzen duten zerbitzu edo aktibitateak, beti ere, interes orokor bati begira eta zerbitzu publikoko obligazio zehatzei loturik daudenak eta honekin batera, irabazi-asmoko helburu bat bilatzera bideratuta doazenak. Azken batean, interes orokorreko zerbitzu ekonomikoak, ondasun edo zerbitzu bat prestatzen diren aktibitateak dira merkatu espezifiko baterako. Adibidez, garraioa, zerbitzu postalak, telekomunikazioak...Hau egiten da batik bat, merkatuko prezioak ez daudelako kontsumitzaileen esku (garestia delako) edo prestazio askeko zerbitzuek ez dutelako betetzen kolektiboaren beharrak. Esan behar da, interes orokorreko zerbitzu ekonomiko hauek jabego publiko edo pribatua izan ahal dutela.

Behin jakinda zeintzuk diren interes orokorreko zerbitzu ekonomikoak, adierazi ahal izango dugu zeintzuk diren izaera ekonomiko hau ez duten zerbitzuak. Interes orokorreko zerbitzu ez ekonomikoak dira, irabazi-asmoko helburu bat ez dutenak, hau da, helburu soziala dutenak. Zerbitzu hauek ez dute irabazi ekonomiko batera begiratzen, baizik eta lehen helburu bezala herriaren beharrak asetzea da.

Zerbitzu hauek ez daude loturik konpetentzia askearen menpe, beraz, Estatuak eurentzat erreserbatu ahal izango dute zerbitzu horiek Administrazio publiko bati emanez haien kudeaketa edo organizazio edo entitate batzuei gestio eskubide eskusibo edo bereziak egotziz. Hala ere, entitate edo organizazio hauek, diskriminazio-ezaren printzipioak errespetatu beharko dute eta zerbitzuaren gestioan kontratazio publikoaren printzipioak ere errespetatu beharko dira: publizitatea, berdintasuna eta kontratuen esleipena lehian gauzatu beharko da.

Bestalde, izaera ekonomikoaren kontzeptu hau nahiko dinamikoa dela esan beharra dago, zeren eta zerbitzu askok orain izaera ekonomikoa dutenak, lehen ez zeukaten izaera hori. Hala ere, TJUE-ko jurisprudentziak adierazi du, hezkuntza, osasuna, Seguritate Soziala, zerbitzu sozial edo asistentzialak eta zerbitzu kulturalak orokorrean, aktibitate ez ekonomikoak kontsideratuko direla. Zerbitzu horiek Europako herrialde gehienetan zerbitzu publiko bezala ezarri dira.

19. Zein dira “interes orokorreko zerbitzuei aplikatzen zaien printzipioak?

Europako komisioen dokumentuak eta TJUE-ko jurisprudentziaren arabera interes orokorreko zerbitzuei aplikatu behar zaizkiela printzipioak honako hauek dira:

1. Jarraitasuna edo Etengabetasuna:

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. Oinarrizko 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 Legediak 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 gauzatuko den arautu du, “gutxienezko zerbitzuak” (servicios mínimos) ezartzeko ardura administrazioen esku utziz

2. Aldagarritasuna:

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 orokorreki 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. 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. Berdintasuna:

“Zerbitzu publikoak baliatzeko berdintasun printzipioa” Konstituzioak aitortzen duen “berdintasun printzipio” orokorraren agerpen zehatza baino 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 zerbitzuaz 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 dauden 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 neurrizkoa izan behar du.

4. Kalitatea:

Printzipio honek geroz eta garrantzia handiagoa du. LOFAGE-ren 4.1 b). artikulua dioenez, Estatuko Administrazio Orokorrak herritarrei zerbitzu eta prestazio publikoen hobekuntzak agerian jarri behar ditu. Hobekuntza horiek arlo ezberdinetan eman daitezke: segurtasunean, planifikazioan, erabiltzaileen informazioan... Printzipio honen adierazpen bezala *Zerbitzu Gutunak* aipatu genezake; dokumentu hauen bitartez entitate edo departamentu edo administrazio batek objektibo eta konpromiso batzuk hartzen ditu zerbitzuaren kalitateari dagokionez eta ondoren herritarrei jakinarazten die. Bigarrenik, *Kalitate ebaluazioa* daukagu, zeinaren arabera, administrazio batek prozesu bat ireki beharko du ematen dituen zerbitzuen kalitate-maila ezagutzeko eta ebaluatzeko.

5. Eskuragarritasuna:

Interes orokorreko zerbitzu publikoak eskuragarriak izan behar dira edozein pertsonentzat; beraz, baldintza ekonomiko egokietan eman beharko dira zerbitzu hauek. Hala ere, honek ez du suposatzen ez denik ezer ordaindu beharrik. Badaude zerbitzu batzuk dohainekoak direnak Espainiako Konstituzioak horrela esaten duelako baina beste batzuk ordaindu egin behar dira, suposatzen duten gastu eta finantziario handiagatik. Printzipio honen helburua da ordainketa hori proportzionala izatea, hau da, denen eskura egotea edo gehiengoaren eskura.

20. Nola sortzen dira zerbitzu publikoak? Nahitaezkoak (obligatorios) al dira zerbitzu publiko guztiak? Administrazioak ba al du diskrezionalitaterik nahitaezko zerbitzuen edukia eta hedadura finkatzerik?

Publikakazioa gertatzen da botere publikoak bereganatzen duenean norbanakoen esku egondako jarduera baten gaineko eskumena. Nazionalizazio, probintzializazio, udalkotze terminoek publikakazio-prozesuari erreferentzia egiten diote, jardueraren gaineko eskumena zein administrazioek bereganatzen duen adieraziz.

Publikakazioak, 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...”*.

Zerbitzu publikoaren gaineko ohiko teoriaren arabera, administrazioak zerbitzuak eskaintzeko zuhurtzia-ahalmena du. Ulertu ohi da, Konstituzioak zein

Legeek zerbitzu publikoak aurreikustean, administrazioari jarduera-esparrua zehazten zaiola, baina inolako betebeharr 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 publikoei 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 elkarturik, 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 libratzea eskatzea eskatzen bazaio autonomia-erkidegoari”*. Udala, beraz, bere tamainari egokituak 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 mende 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.

Azkenik, esan beharra dago Administrazioak diskrezionalitatea duela, zerbitzuen edukia eta hedadura finkatzerako orduan eta gehiago derrigorrezkoak ez diren horietan.

21. Ze ezberdintasun dago “zerbitzuak lehia askeko araubidean” eta “zerbitzu erreserbatuen artean?”

A. ZERBITZUAK LEHIA ASEKAN

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:

“1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”.

B. ZERBITZUAREN GAINEKO ESKUMENA ERRESERBA GISA

Kasu honetan, administrazioaren esku geratuko litzateke zerbitzuaren ardura 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 hertsia erreferentzia egiten zaiola esaten da. Azpimarratu behar da, ordea, “zerbitzu publikoak” eta “funtsezko zerbitzu publiko”en arteko desberdintasuna ez dela argia. Irizpide politikoen 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, 86.2 artikuluan. Honela dio:

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

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, behin betiko onarpena Autonomi Erkidegoko Gobernuari dagokiola ezarri du. Edozelan, esaten ohi denez, egun nagusi diren irizpide ekonomiko liberalizatzaileak kontutan hartuta, eta erreserbak 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. Arau orokor horren kariaz 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.

22. Eremu lokalean, nola gauzatzen da zerbitzu publikoen sorrera? (kontutan hartu LBRL azken aldaketa)

Zerbitzu lokaletan zerbitzu publikoaren eraketa korporazioaren Plenoari dagokio, gehiengo arrunt bidez, aktibitatea lehia aske bidez egikaritzen denean (LBRL 86.3 artikulua), akordio horrek zerbitzu kudeaketa bidea zehaztuko du. Monopolioan burutuko bada zerbitzu bat korporazioko kideen gehiengo absolutua beharko da (biztanle asko dauden herrietan izan ezik) eta baita Autonomia Erkidegoko gobernu organoaren onespina (86.3 art). Hori egin aurretik espediente bat tramitatu beharko da, munizipalizazioa edo probintzializazioa izenekoa, legezketasuna eta erabakiaren oportunitatea justifikatzen dena eta pertsona interesatuek behaketa formulazio tramitea irekiko dute (TRRL 97 artikulua).

Kontratu bidez zeharka kudeatu behar den zerbitzu bada, ordea, dena dela Administrazio titularrak, kontratazioa egin baino lehen zerbitzuaren erregimen juridikoa zehaztu beharko du, Administrazioaren eskuduntzak esleitzuz, prestazioen irismena zehaztuz, izaera juridikoko, ekonomikoko edo administratiboko aspektuak erregulatuz.

LBRL 86 artikulua definitzen du: Entitate lokalek aktibitate ekonomikoak garatzeko ekimen publikoa egikaritu dezaketela, hala nola, komunikazioa, posta edota energia. Beti ere, aurrekontu orekaren betetzea bermatu beharko du eta baita beren eskuduntzen jardueretako finantza-oreka. Espedientean zehaztu beharko da merkatu analisi bat eta bertan justifikatu behar da ez dagoela arriskua oreka finantzariorako.

Artikulu bereko bigarren atalean, entitate lokalek ze jardueretan edo zerbitzutan duten titulartasuna zehazten da. Etxez etxeko hornikuntza eta ur arazketa; hondakin biltzea, tratamendu eta aprobetxamendua, bidaiarien garraio publikoa, legegintza sektorial aplikagarriak aurreikusi bezala.

Udalek, ordea, zerbitzu hauek eman beharko dituzte:

- a) Argiteri publikoa, hilerria, hondakin bitzea, kale garbiketa, ur edangarriaren hornikuntza, hoditeria, herriaren nukleoetara sarbidea eta bide publikoen zoladura (pavimentación)
- b) 5000 biztanle baino gehiago egonez gero, parke publikoa, liburutegi publikoa eta hondakin tratamendua.
- c) 20.000 biztanle baino gehiago baditu, babes zibila, baztertuak daudenenen edo behar soziala dutenen premiazko atentzioa, sute prebentzioa edo itzaltzea eta erabilera publikoko kirol instalazioak.
- d) 50.000 biztanle baino gehiagokoetan: bidaiarientzako garraio kolektiboa eta hiriko ingurumena

23. Nola kudeatu daitezke zerbitzu publikoak?

Zerbitzu publikoak modu zuzenean edo zeharka kudeatu daitezke, administrazio publikoko kontratuko (SPKL 275.1 eta 277 artikulua) eta erregimen lokaleko (LBRL 85 eta 87 artikulua) legegintzekin bat etorriz, hauen aurreikuspenak legegintza autonomikoren batek ere jasotzen ditu nahiz eta eguneratzeko beharra izan.

- a) **Kudeaketa zuzena:** zerbitzua publiko horren titular den Administrazioak berak edo entitate laguntzaile batek burutzen du. Entitate hori kasuaren arabera izan daiteke: organismo autonomoa, enpresazko erakunde publikoa edo kapital guztia berari dagokion merkataritza sozietatea. Azken bi kasutan zuzenbide pribatua ere erabiliko da.

Azken biak (enpresazko erakunde publikoa eta merkatal sozietatea) erabiltzeari buruz honela dio LBRLeko araudi aldatuak :

“Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión”

Beraz, Kudeaketa zuzena izan daiteke: 1) Bereizi gabeko kudeaketa (administrazio beraren organo orokorrekin kudeatzen dute); 2) Kudeaketa berezia (organo deskontzentratu baten bidezkoa, nortasun propioarekin gabekoa).

LBRL 85 artikulua kasu hauetan aurreikusten du kudeaketa zuzena:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
b) Organismo autónomo local. Administrazioak jartzen du erakunde bat nortasun juridikoa daukana baina bere baliabideekin: emakumeen defentsa, Jazaldia... aurrekoarekin oso diferentzia gutxi dago. Zuzenbide administratiboa aplikatzen zaie.
c) Entidad pública empresarial local. Administrazio berak sortzen du enpresa bat, jarduera ekonomikoak baliatzeko dago. Zuzenbide administratiboa eta pribatua aplikatzen dira. (uraren hornidura, hondakinak tratatzeko, zinemaldia prestatzeko...)
d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. Merkatal baltzu bat, jarduera ekonomiko pribatu bat (gasaren erabilera, hidrokarburoa). Lehia askean jarduten dute merkaturak, honen bidez ezin dira autoritatea suposatzen duten jarduerak izan.

- b) **Zeharkako zerbitzua** kontratu bidez egikaritzen dena da, SPKLak (Sektore publikoko kontratu Legeak) zerbitzu publikoko kudeaketa kontratua erregulatzen du 277 artikuluan: emakida, intereseko kudeaketa (gestión interesada), kontzertua eta ekonomia mistoko baltzua. Emakida izaten da gehien erabiltzen dena finantza oreka bermatzen duelako, zerbitzuaren eskaintza bermatzea emakidadunaren betebeharra izango da, emaitza ekonomikoak bereganatuz, gainera, administrazioak ikuskaritza eta zuzendaritza-ahalmenak gordeko ditu.

Intereseko kudeaketan (gestión interesada) Administrazioak eta kudeatzaileak onurak eta galerak banatzen dituzte, kontratuan ezarritako proportzioan

Kontzertuan, Toki-administrazioak pertsona juridiko pribatu baten instalazioak erabiltzen ditu zerbitzua eskaintzeko, betiere konpentsazio ekonomiko baten trukean

Ekonomia mistoko baltzuan, Administrazioak sozietatean parte hartzen beste pertsona natural edo juridikoekin

Zeharkako kontratazio edo kudeaketa partikularrek esplotatu ahal dituzten eduki

ekonomikoa duten zerbitzuak bakarrik burutuko dira, SPKL 275.1 artikuluaaren arabera. Baina, kontzeptu hau ezin da zerbitzu ekonomikoekin nahastu, hauek merkatuan zerbitzuak edo produktuak ekoizten baitituzte. Kontratazio publikoko objektu izatea posible dute beste mota batzuetako zerbitzuek ere (adibidez, gizarte zerbitzuak) Administrazio kontratatzaileak kontraprestazio osoa oso osorik abonatzeko duenean eta gainera erabiltzaileei dohainik ematen zaizkienean, nahiz eta kasu hau zerbitzu kontratu publikoa da, eta ez zerbitzu publikoen kudeaketa stricto sensu.

Argi dago, ordea, ezin direla zeharkako kudeaketaz prestatu agintaritza ahalmenak erabiltzea eskatzen duten zerbitzuak (SPKL 275.1 artikulua), hau da, Zuzenbide publikoko aldebakarreko erabakiak dituztenak.

24. Ze eskubide eta obligazio ditu zerbitzu publikoaren erabiltzaileak?

Hiritarrek edo hobeto esanda Udalerriko bizilagunek, zerbitzu publikoen eraketa eskubidea dute, zerbitzu publiko hori nahitaez prestatu behar denean, legearen arabera. Euren eskubidea mugatuko da kasu bakoitzean lege edo erregelamendu erregulazioak ezartzen duena eskatzera. Hortaz, zerbitzu publikoen erregimenak **estatutu izaera** edo objektiboa du, hots, erabiltzaileek momentu horretan zerbitzuen erregulazioek aitortzen eta ezartzen dizkien eskubide eta obligazioak dituzte (horren adibide da Unibertsitate Lege Organikoa (LOU)). Zerbitzu publikoaren kudeaketa esku pribatuetan baldin badago, erabiltzaileen eskubide eta obligazioak aurrez zerbitzu kudeaketaren kontratuko erregelamenduan edo klausula- orrietan egon behar dute finkatuta.

a) Pertsona orok du prestazioez baliatzeko eskubidea, Legeak edo erregelamenduan definitzen duen moduan, beti ere, baldintza betez gero. Baldintzak hauek berdintasun, diskriminazio eza eta gainerako printzipioz zuzendu behar dira. Horien artean egon daiteke tarifa bat ordaindu behar izatea, dokumentu aurkezpena edota ezaugarri berezi batzuk betetzea. Zerbitzua saturatua egonez gero edo beharrezkoa denean muga batzuk ezarri daitezke (adibidez, plaza kopurua), zerbitzu guztiek ez dutelako izaera unibertsalik, ezta solidaritatekoak eta asistentzialak ere. Administrazioak sarbide hori modu arbitrarioan ukatzen badu organo judizial eskudunaren aurrean aurkatu ahal izango da (LJCA 29.1).

b) Erabiltzaileek zerbitzu prestazioaren inguruko kexak edo erreklamazioak egin ditzakete, batez ere kalitate maila betetzen ez denean, legalki bidezkoa denean erantzukizuna eskatu ahal izango zaio Administrazioari eta bere pertsonalari. Kexa hauek Herri Defendatzailearen aurrean aurkeztu ahal izango dira edo Komunitate Autonomoetako komisionatu parlamentarioetan ere.

Zerbitzua kontratatua bada, zerbitzuaren titularra den Administrazioari egin ahal izango zaio erreklamazioa kontratataren aurka. Kontratu bidez zerbitzu publikoa eskaintzean kontraprestazioak izaera pribatua izango du.

c) Kudeaketa zuzeneko zerbitzu publiko batzuen antolaketa erregimenak erabiltzaileen parte hartzea aurreikusten du, zuzenean edo organizazio ordezkatzailerik bidez, zerbitzuko kontrol edo kudeaketa burutzean. Hori gertatzen da zerbitzu publiko garrantzitsuetan, hala nola, irakaskuntza publikoan edota gizarte segurantzari. Lehenengo kasuan, Konstituzioari jarraiki

(27.5 eta 27.7 art) guraso eta ikasleek, irakasleekin batera, zentroen kontrol eta kudeaketan parte hartzen dute, kontseilu eskolarren edo bestelako parte hartze bide bitartez. Gizarte segurantzaren kasuan edo bizitza edo ongizatearen kalitateari eragiten diete beste organismo publikoetan (lan zerbitzuak) Konstituzioak parte hartzen hori bermatzen du 129. artikuluan, sindikatuen, organizazio enpresariak bidez gauzatzen dena.

Parte hartze hau Udal zerbitzu publikoetan garatzen da bereziki, non batuetan zerbitzuen kogestioa (elkarren arteko kudeaketa) adoptatzen den (adibidez, liburutegiak, kiroldegia, zerbitzu kulturalak). Legeak parte hartze hau bultzatu nahi du, LBRL 70 bis 1 artikuluan).

d) Logikoa den bezala, zerbitzu publiko bateko erabiltzaileek obligazioak ere betebeharrak dituzte. Alde batetik, zerbitzu publikoko “martxa ona” errespetatu behar dute (SPKL 279.2 eta 280 b). Hori bermatzeko Administrazioak batzuetan polizia eta diziplina-botereak izaten ditu, baina batzuetan zeharkako kudeaketako kontratatzaileei botere hori esleitzen die. Botere horien bidez, zerbitzua aurrera eramaten duenak betetzen ez duen erabiltzailea zerbitzutik kanpo utzi ahal izango du (adibidez, eskola edo unibertsitate bateko kanporaketa) edo isunak jarri ahal izango ditu (txartelik gabeko bidaiariari, esaterako) edo bestelako zehapen edo sarbide mugapenak.

Bestalde, erabiltzaileak zerbitzura sarbidea izateko ezarri diren prezio publiko edo pribatuak abonatu beharko dituzte, beti ere zerbitzua dohainekoa bada.

Azkenik, ez da ahaztu behar zerbitzu publikoetara sarbidea eskubidea izateaz gain obligazioa ere badela (adibidez derrigorrezko hezkuntza)

SUSTAPEN JARDUERA

22. Zer ezartzen du Espainiako Konstituzioak sustapen politikari buruz? Nola eragin du Europar Batasunak sustapen politikan?

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

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-legezkotasunaren printzipioa*. Inbertsio publikoak dakartzaten laguntzek aurrekontuetan isla zehatza izan behar dute. Gogoratu dezagun Espainiako Konstituzioko 133. artikulua tributu arloko legezkotasun 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 Orokorrak aurrekontu-legezkotasunaren printzipioa ezarri du, eta horrek bi ondorio izan ditu: batetik, administrazioari ezin eska dakioke diruzko betebeharrak, aurrekontuan jasota ez badago. Eta bestetik, aurrekontuetan adierazitako zenbatekoa gainditzen duten administrazio erabakiak deusezak 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, diru-laguntza publikoek merkatu-arauak desorekatu baititzakete.

- *Gastu publikoa kontrolatu beharrak* zein iruzurraren eta ustelkeriaren aurkako politikek diru-laguntza 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”.

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 kulturean” (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 egunean 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 ugaritu dira, gizarte-egintzan parte hartuz eta, neurri batean bederen, zeregin horietan administrazioa ordezkatuz

Europar Batasunean sustapen-jarduerak beren lekua dute. Europar Erkidegoko Hitzarmenak sustapen-neurrien ezinbestekotasuna islatzen dute. Horri lotuta, azpimarratu behar da Europar Batasunaren helburuen artean honako hau dugula: “bere herrien ongizatea bultzatzea, eta garapen jasagarria 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 lurralde artekoa bultzatuz”. 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. 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. Azken horien barnean FEDER izenekoa dago (Eskualde Garapenari buruzko Europako Funtsa), eskualdeen arteko desorekak orekatzeko helburua duena; FSE izenekoa (Europako Gizarte Funtsa), enplegua sustatzeko eta bizitza-baldintzak egokitzeko; IFOP (arrantza antolatze 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.

23. Ze forma har dezakete laguntza publikoek eta sustapen neurriak?

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.

Sustapen-jardueraren berezko ezaugarria norbanakoa bultzatzea da, interes publikoa duen zerbait egin dezan. Neurri ekonomikoak dira, beraz, sustapen-jarduera egiteko bitartekoak. Hainbat motatako neurri ekonomikoak daude, eta horiek aztertuko ditugu jarraian:

A) 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 *diru-laguntza* deritze (SUBVENCION)

Diru laguntzei buruzko Legeak, 2. artikuluan, ezaugarri horiek aipatu ez ezik, ekarpenaren erabilera ere zehaztu du (diru laguntzak zerbait egiteko edo lortzeko ematen baitira. Diru-laguntzaren kontzeptua nahikoa zabala da. Eta horren kariaz, diru-laguntzek 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 (governuz kanpoko erakundeei zuzentzan zaizkienak), edo helburu instituzionala (alderdi politikoei, talde parlamentariei edo toki-administrazioei ematen zaizkienak) besteak beste.

B. ONURAK ETA ZERGA ARINTZEAK

Onuren eta zerga-arintzeen bitartez, administrazioak zenbait inbertsio pribatu bultzatzen ditu. Adibidez, etxebizitza-inbertsioak, inbertsio-planetako ekarpenak, onura publikoko erakunde pribatuei egindako ekarpenak... eta beste aringarri dira Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zergan.

C. 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 diotenean, diru-laguntza forma bati ekiten diola (Diru-laguntzari buruzko Legea 2.4.h art.). Hori ez da, beraz, kreditu-laguntza, diru-laguntza baizik.

D. 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 eraikitzeke lurzoru publikoaren ekarpena, kostu handiko ondasun higikorren ekarpena (ordenagailuak, kasu)...

E. ZEHARKAKO LAGUNTZAK

Zeharkako laguntzek onuradunei abantaila ekonomikoak ekartzen dizkiete. Ekarpenei zuzenean alderatuta, zeharkako laguntzak nabarmen zailagoak dira hautematen; izan ere, beren eraginean arabera definitzen dira, eta ez ekarpena egiteko moduen 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 diru-laguntzak eskaintzea (renove plana); merkataritza guneetara 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 European Ferries (Bizkaiko Foru Aldundiak erositako itsasontzi-bidaiei txartelei buruzkoa da). Ikus, orobat, Auzitegiaren Epaia, 2002ko maiatzaren 16koa, *Frantzia c.Batzordea*.

24. Ze printzipio aplikatzen zaie laguntza publikoei?

Diru laguntzei buruzko Legeak, 8. artikuluan, sustapen-neurri ekonomikoek aplikagarri dituzten printzipioak zehaztu ditu. Hona hemen:

A. PUBLIZITATEA ETA GARDENTASUNA

Printzipio hori Diru laguntzei 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

Printzipio horren agerpen nagusia diru laguntza-prozeduretan ezinbestekoa den izapide batean datza: diru-laguntzaren deialdia eta oinarriak argitaratzearen ezinbestekotasunean (Diru-laguntzari buruzko Legeko 9.2 art.). Legearen aginduz, diru-laguntzaren oinarriak ez ezik, diru-laguntza 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 iragarkitaulan ere.

B. KONKURRENTZIA ETA OBJEKTIBOTASUNA

Printzipio horren arabera diru laguntzak prozedura bat izapidetu ondoren eman behar dira, eta interesdun guztiei parte har dezaten bide eman. Diru laguntzen prozedurek prozedura irekiak izan behar dute, eta lehia-konkurrentziaren arabera gauzatu, aurrez ezarritako balioespen-irizpideen arabera (22.1 art.). Diru-laguntzak 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 diru-laguntzak (haien ematea eta kopurua lege zezarrita daudenean).
- Interes publikoan, gizarte-interesean, ekonomia-interesean edo gizatasun arazoietan 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.).

C. BERDINTASUNA ETA DISKRIMINAZIO EZA

Berdintasun printzipioak diru laguntzen prozeduretan bi isla ditu: batetik, diru-laguntza esleitzean eskatzaile guztien artean hautaketa egin behar denez, administrazioak ez du desberdintasunik giterik eta oinarriei estu jarraitu behar die.

Bestetik, diru laguntzaren oinarriak zehaztean, administrazioak berdintasun printzipioaren arabera jardun behar du. Edozelan ere, horrek ez du esan nahi diru-laguntzak erabateko uniformetasunez aurreikusi behar direnik, zilegi baita, adibidez, ekonomikoki desorekatutako eremuentzako diru-laguntzak 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.

D. ERAGINKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA

Eraginkortasun printzipioak sustapen-neurriaren bitartez lor daitezkeen emaitzak, diru laguntzaren helburuen arabera izan daitezela eskatzen du. Efizientziak, aldiz, baliabide publikoen erabilerarik hoberena gauzatzea eskatzen du. Bi irizpideok kontuan hartu beharko dira diru-laguntzaren oinarriak zehaztean, eta bereziki balizko onuradunak aurreikustean.

25. Zuzenbide komunitarioaren arabera, zein kasutan dira laguntza publikoak bateragarriak merkatu bateratuarekin?

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.

Lehia askea bermatzeko asmotan Europar Batasuneko araubideak laguntza publikoen inguruan bi norabide ditu. Batetik, Europar Batasunak berak balia ditzakeen sustapen neurriez arduratu da eta bestetik, estatuek eman ditzaketan laguntza publikoen eta askatasun ekonomiko europarren arteko bateragarritasunerako baldintzak agertzen ditu.

Hain zuzen TFUE-ek ezartzen ditu mugak eta kontrolak Estatu kideek ematen dituzten laguntzen gain, lehia librea bermatzeko helburuarekin. Erregela orokorrak, hain zuzen, TFUEren 107. artikulua jasotzen du:

“Tratatuetan besterik xedatu ezik, estatu kideek emandako laguntzak edo estatuko funtsen bidez emandakoak, edozein modutakoak izanda ere, barne-merkatuarekin bateraezinak izango dira estatu kideen arteko trukaketei eragiten dieten heinean, baldin eta, zenbait enpresa edo ekoizpenen alde eginez, lehia faltsutzen badute edo faltsutzeko modukoak badira”.

Ondorioz, erregela orokorrak jasotzen du bateraezinak direla markatu batuekin eta laguntzak debekatuak daudela estatu kideen arteko trukaketei eragiten dien heinean. Laguntza kontzeptua erabiltzen denean, hau bere zentzu zabalean ulertu behar da, mota guztietako zeharkako laguntzak barnebiltzen baititu, baita diru publikoak finantzatzeko eta administrazio publikoak kontrolatzeko entitate pribatuak emanak ere.

Aldiz, aipaturiko erregela aplikatuko da bere izaera edo zenbatekoarengatik merkataritza interkomunitarioari eragiten dioten laguntzetan. Osterantzean, lehiaren babeserako barne zuzenbideak jasotzen dituen lege eta kontrolak izango dira aplikagarri. Bestetik, enpresei mesede egitea helburu ez duten laguntzei ere ez zaizkie izango aplikagarri TFUEko arauak, esaterako, entitate sozial eta kultural edo gobernu kanpoko erakundeei ematen zaizkien laguntzei.

Hala ere, debeku orokorra zenbait kasutan salbuetsia geratzen da. Hala, merkatu bateratuarekin bateragarriak izango dira izaera sozialeko zenbait laguntza eta hondamendi naturalek edo salbuespeneko beste gertaera batzuek sortutako kalteak konpontzeko emandako laguntzak (107.2.art). 107. artikulua hirugarren atalak jasotzen duena jarraiki, honako laguntza hauek ere bateragarriak izango dira merkatu bateratuarekin:

- Bizi-maila nabarmen apala duten eskualdeetako, edo langabezia egoera larria jasaten duten eskualdeetako ekonomia garatzeko laguntzak.
- Europarentzat interes erkidekoa den proiektu garrantzitsuren bat sustatzeko laguntzak, edo estatu kideren bateko ekonomiaren nahasmendu larriren bat konpontzeko laguntzak.
- Ekonomiako zenbait jardueraren edo zenbait eskualderen garapena sustatzeko laguntzak, baldin eta trukaketen baldintzak interes erkidearen kontra jartzen ez badira.
- Kultura sustatu eta ondarea zaintzeko laguntzak, Batasuneko trukaketetarako eta lehiarako baldintzak interes erkidearen kontra jartzen ez badira.
- Kontseiluak Batzordearen proposamenaren gainean hartutako erabakiz zehaztutako gainerako laguntza-motak.

Ondorioz, salbuespen kasu hauetan izan ezean, laguntza publikoak ez dira bateragarriak izango zuzenbide komunitarioarekin.

26. Subentzio Lege osoa aplikatzen al da Administrazio publiko guztiei? Zer da Lege horren arabera “subentzioa”? Subentzioaren araudi-oinarriak zer jaso behar dute? Ze baldintza bete behar dira Administrazioak subentzio bat emateko?

Diru laguntzen erregimena 38/2003 Legeak (Diru laguntzei buruzko Lege Orokorra) jasotzen du. Zati handi batek oinarritzko izaera du eta hau Administrazio publiko guztiei zaie aplikagarri. Oinarritzko izaera ez duten arauak, berriz, Estatuko eta tokiko Administrazioari aplikatuko zaizkie, eta baita laguntzen oinarritzko edo erregulazio osoa Estatuari dagokion kasuei, nahiz eta hauek kudeaketa beste Administrazio batzuen eskumenekoa izan. Modu berean organo edo entitate estatalek parte hartzen dutenean, kudeaketari dagozkion prozedurako faseei ere legearen zati ez orokorra aplikatzen zaie. Bestetik, patzuergo, mankomunitate eta bestelako Administrazioen arteko kooperazio entitateek ematen dituzten subentzioei ere Legea aplikatuko zaie.

Bestetik, baltzu publiko, zuzenbide pribatuko erakunde publiko eta gainerako erakundeek (aurrekontu orokorraren bitartez finantzatuta badaude) diru laguntza bat eman behar dutenean, publizitate, konkurrentzia eta objektibotasun printzipioak bermatzera baino ez daude behartuak. Azkenik, Europar Batasunak ematen dituen diru laguntzei dagokionez, hauei euren arau espezifikoak aplikatuko zaizkie, eta soilik era ordeztailean Lege estatala.

Esan bezala, arauak zati orokorra duen heinean, zati hori guztiei izango zaie aplikagarri. Aldiz, Autonomia Erkidegoek euren eskumen arloan laguntzak ematen dituztenean, izaera ez orokorreko arlo horietan, euren legedi propioa aplikatu ahalko dute. EAEn, hain zuzen, *Decreto Legislativo 1/1997, de 11 denoviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del Pais Vasco* dugu aplikagarri.

Ondorioz, estatuko edo erkidegoko araubidea, bata edo bestea, aplikagarri izango da, diru laguntza bakoitza emateko erakunde eskuduna nor den ikusita.

Lege honen bigarren artikulua arabera subentzioa da administrazioak norbanako bati ematen dio diruzko ekarpena, zeinaren ordainetan onuradunak ez duen zuzeneko kontraprestaziorik eskaintzen.

Administrazioak subentzio bat ematerakoan bete behar dituen baldintzen artean lehenengoa, hala badagokio Europar Kontseiluari subentzioaren proiektuaren berri emateaz gain, subentzioaren **araudi oinarriak** onartzea izango da. Oinarri hauek subentzioaren objektua zein den jasotzen dute, onuradunek bete beharreko baldintzak zein diren, prozedura, organo eskudunak eta laguntzak emateko irizpide objektiboak zein izango diren, subentzioaren zenbatekoa, behin emanik jaso beharko den justifikazioak izan beharreko forma eta epeak eta beste hainbat kontu. Araudi oinarri hauek dagozkien aldizkari ofizialean argitaratu beharko dira, eta arrazoizkoa den bezala, Administrazio emailea, onuraduna eta erakunde laguntzaileak honi lotetsiak egongo dira.

Bestelako **baldintzei** dagokionez, aurrekontu kreditu egoki baten existentzia, dagokion prozeduraren tramitazioa, aurretiazko fiskalizazioa eta gastuaren onarpena beharrezko izango dira, eduki ekonomikoa duten egintza administratiboez ari garen heinean. Noski, arrazoizkoa den moduan, organo esleitzaila horretarako eskudun izatea beharrezko izango da.

27. Ze prozedura jarraitu behar da subentzioa emateko? Zein kasutan itzuli beharko da subentzioa?

Diru laguntzak esleitzeko prozedurak ofizioz zabaltzen dira, deialdi publikoa eginez. Arau nagusia **lehia konkurrentzia** sistema erabiltzea da. Eskaerak ezarritako epe eta forman aurkezturik, instrukzioa aurrera eramango du *organo instruktore kolegiatu* batek, diru laguntza emango duen organotik ezberdina izango delarik.

Organo instruktoreak ofizioz eraman beharko ditu aurrera jarduerak eta beharrezko deritzon txostenak eskatu, kasu bakoitzean aplikagarri den araudian ezartzen diren irizpide eta lehentasunak jarraiki eskaerak balioetsi beharko ditu eta, azkenik, eginiko ebaluazioaren emaitzak jasotzen dituen txostena egingo du. Hala, *ebazpen proposamen motibatu* bat onartzen da eta azken erabakia hartu baino lehen orokorrean audientzia publikoaren tramitea pasatzen du.

Bestalde badago diru laguntzak esleitzeko salbuespenezko sistema bat: **zuzeneko esleipena**. Halakoetan ez da konkurrentzia printzipioaren arabera prozedura baten bidez ematen subentzioa. Legeak kasu zehatz batzuetan soilik jasotzen du zuzeneko esleipenaren sistema. Kasu horietan aplikagarri izango den araubidea estatuan errege dekretu bidez onartu beharko da, eta EAEn Dekretuz.

Subentzioen itzulketei dagokionez, diru laguntzaren esleipen egintzaren deuseztapena deklaratzek, bai bide administratiboan edo bide judizialean, berarekin dakar onuradunak jasotakoa **itzultzeko obligazioa** izatea. Horrez gain, honako kasu hauetan ere itzulketa emango da:

- Diru laguntza maula bidez eskuratzean. Hau da, laguntza eskatutako baldintzak faltsutuz edota ematea eragotziko luketen baldintzak ezkutatzuz lortu bada.
- Onuradunak oinarritzko eginbeharrak ez betetzean. Horien artean subentzioaren helburuak guztiz edo partzialki ez betetzea, informazio eta justifikazioari loturiko obligazioak ez betetzea, kontrol eta egiaztatze jarduerak oztokatzea, kontabilitateari loturiko obligazioak ez betetzea, dagokiona baino kantitate handiagoak eskuratzea, eta kasu bakoitzean aplikagarri den arauditik eratortzen diren bestelako kausak.
- Europar Batasunak itzultzeko agindua jasotzen duen erabakia hartzea. Halako erabaki bat Kontseilutik edo Auzitegietatik etor daiteke, eta ez da barne egintza administratiboa deuseztatu edo ofizioz berrikusi beharrik izango.

Itzultzeko obligazioa onuradunen gain erortzen da, eta kasuren batean erakunde kolaboratzaileen gain. Bestetik, posible da kobratu ahal izateko ondarearen gaineko premiamendu prozedurak abian jartzea eta administrazioak diru laguntza itzultzeko eskatzeko duen akzioak lau urteren buruan preskribitzen du.

Itzulketa adosteko prozedura administratibo bat tramitatu beharra dago, subentzio egintzaren ofiziozko berrikusketatik ezberdina dena, non interesatuaren audientzia eskubidea bermatu behar den. Azkenik, kontuan izan itzultzeko obligazioa onuradunak dagozkion obligazioak ez betetzeagatik jasan ditzakeen santzio administratiboetatik guztiz independentea dela.

4. ADMINISTRAZIOAREN ANTOLAKUNTZARI BURUZKO GALDERAK

1. Ze funtzio betetzen dute antolakuntzari buruzko arauak?

Administrazio publikoa erakunde konplexu eta zabala da. Administrazio publikoaren elementu definigarriak erreparatuz gero, hiru identifikatu 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 (antolakuntza, alegia). Hots, administratzaile antolakuntza Administrazioaren esku dauden baliabide horien antolaketan da, interes publikoak eraginkortasunez bermatzea xede hartuta.

Administrazioa botere politikoari lotutako egitura bat da, botere politikoak administrazioa zuzentzen baitu. Administrazioaren jarduteko modua ez da askea, bere zereginak legezkotasun printzipioari hertsiki loturik bete behar baititu. Administrazioaren egituraketa moldeak (zentralizatuagoa edo deszentralizatuagoa) erabaki politikoaren esku dauden aukerak dira. Administrazio-jarduerak hiritarren parte-hartzea bermatu behar du.

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.

Antolakuntzari buruzko arauak betetzen dituzten funtzioak honakoak dira:

- Administrazio estrukturak (ente publikoak eta organuak) sortu, eraldatu eta ezabatzen dituzte edota beren existentzia bermatzen dute.
- Estruktura horien jatorria, ezaugarriak, barne osaera arautzen dute eta baita beren titularrak izendatzen dituzte.
- Entitate administratibo bakoitzaren gaitasun juridikoa osatzen dute, bere helburuak definituz. Eta eskumen administratiboak banatzen dituzte haien artean eta beren organuen artean.
- Administrazio publiko ezberdinen arteko erlazioak zuzentzen edo bideratzen dituzte eta baita hauek osatzen dituzten organuen artekoak ere.
- Funtzionamendu arauak dituzte bere barnean eta baita organu kolegiatuen sorreraren borondateari buruzkoak ere. Baita ere sartzen dira antolakuntzari buruzko arauen barnean, organu edo entitate ezberdinen interbentzioari buruzko arauak erabakiak hartzeko prozesuan, erabaki hauen betetzean eta barne kontrolean.
- Antolakuntzari buruzko arauak, neurri pertsonal, material eta finantzarioak ematen dizkiete.

Arau guzti hauek berme funtzio bat betetzen dute, Administrazioak asetu behar dituen interes orokorrak bermatzeko funtzioa.

2. Nola gauzatzen da antolakuntza-ahala (lege?, erregelamendu?) eta nori dagokio hura gauzatzea?

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, 103.2 artikuluan, administrazio-organismoak sortzeko lege erreserba orokorra ezarri du. Honela dio: “Estatuaren administrazio-organismoak legeari atxikiz sortzen, arautzen eta koordinatzen dira”. Ikus daitekeenez, 103.2 artikulua ez du esaten administrazio-organismoak 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 lankidetzaprintzipioa 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; oinarriko 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 erregelamendu-erreserbarik 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-organismoak”.

Administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren xedapenen edukari begira jarritz gero, arazoak sor daitezke benetako erregelamenduak ote diren baieztatzean. Izan ere, administrazio-organismo 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-organismo 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, organismoaren 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.

3. Espainiako Konstituzioak edo Zuzenbide Komunitarioak zen nolako mugak ezartzen dituzte antolakuntza-ahalean?

Espainiako 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

Espainiako Konstituzioak antolakuntza-arloari loturiko hainbat xedapen jaso ditu: botere banaketa ezartzen duenean, Estatuko burutzaz arduratzen denean, lurralde antolaketaren mailak ezartzen ditenean... 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.

Zuzenbide komunitarioan askatasun handia ematen zaie Estatu kideei instituzioak edo Administrazioak antolatzeko baita kasu bakoitzean europako Zuzenbidearen zenbait exekuzio eskumen esleitzeko. Estatu kide bakoitzari dagokio barne eskumen-banaketaren arabera Zuzenbide komunitario zeinek exekutatu duen zehaztea. Ondorioz, Zuzenbide komunitarioa aplikatzeko eskuduna zein Administrazio den zehazteko orduan, beti Konstituzioaren eta barne arauen arabera egin beharko da.

Estatu kide bateko antolaketaren barne araudia ezin izango da erabili Zuzenbide komunitarioak ezarritako politikak alde batera uzteko. Antolatzeko askatasun horrek ezingo izango du zuzenbide komunitarioaren lehentasuna baztertu.

4. Zer dira erakunde publikoak (ente o entidad pública)? ; ze erakunde mota ezagutzen dituzu? Sailkapen bat egin

Erakunde publiko deritzogu, neurri handiago, txikiago zein konplexuagoan, nortasun juridikoaz gozatzen duen botere publikoen organizazioaren zati den talde antolatzaileari.

Organizazio administratibo oro, pertsona juridikoz osaturik dago, era berean, organo anitzez osaturik daudenak.

Guzti hau ulertzeko, nortasun juridikoaren esanahiaren kontzeptua abiapuntutzat harturik, esan dezakegu, pertsona juridikoa, Zuzenbide Pribatuan agertzen den asmakizun dogmatikoa dela. Pertsona fisikotik hedatzen den interesen babesa juridikoki antolatzeko, indibidualki edo taldekatze familiarrean kontuan hartuz, Zuzenbideak, nortasunaren atributuak talde antolatu bati aitortzen dizkio, zehazki, Zuzenbidez jokatzeko gaitasuna eta eskubide, ahalmen, betebeharrak, obligazio eta erantzukizunen titular izatea. Baina ez guztiez, izan ere, eskubide eta askatasun batzuk pertsona fisiko baten atributu izan daitezke soilik. Baina salbuespenez aparte, nortasun juridikoak gizaki talde bati, gaur gizaki bati soilik ere, trafikotik juridikoan aritzeko gaitasuna ematen dio beste subjektu bat bezala.

Orain dela mende bat, pertsona juridiko edo erakunde publiko hauen kopuru eta kategoria oso mugatua zen eta bere erregimen juridikoa erlatiboki homogeneoa, ikur basiko batzuen inguruan antolatua ordenamendu bakoitzarentzat izen ezberdina jasotzen zutenak. Baina hau atzean gelditu da XX. mendean ekonomian eta bizitza sozialean eman zen esku hartze publikoarekin. Gaur egungo administrazioaren funtzioen dibertsifikazioa, sozietatearekin daukan erlazio osmotikoa, deszentralizaziora habiatututik tendentzia... faktore guzti hauek, tipologia ezberdinei erantzuten dieten erakunde publiko berri eta ugariak agertzea ekartzen dute.

Lurralde administrazio basikoen kasuan, hauen nortasun juridikoaren agerpena daukaten logika politiko administratiboaren ondorio logikoa da, lurralde gobernu maila bakoitzak Estatuaren nortasunetik bereizia dagoen nortasun eta erantzukizun propioa izan behar baitute, adibidez udalerri eta probintziak. Beste batzuetan, nortasun juridikoa, helburu propioak dituzten pertsona taldeei edo erakundeei ematen zaie izaera publikoa da nortzuei funtzio publikoak esleitzen zaizkien, kasuan Colegio Profesionalak.

Hauek eta beste kasu batzuk direla eta egoera nahiko kaotikoa da, eta erakunde publikoen izendapen eta erregimen juridikoaren bereizitasun ezberdinak kontuan izanda, segurtasun juridikoarekin zerikusia duten arazoak sortzen dira. Hau dela eta, noizbehinka, legegileak ordena ezartzeko beharra ikusten du, erakunde publikoak sailkatuz lege orokorren bidez eta kategoria homogeneo batzuetan.

Sailkapen honek, indarrean dauden lege orokorren irizpideak kontuan hartzen ditu eta partikulariki LOFAGE legea, baina erakunde ezberdinen funtsen arabera ere beste batzuk kontuan hartzen dira.

Sailkapena:

- Lurralde erakundeak:

Honela deitzen zaie, lurralde determinatu batean elkarbizitzen diren herritarren komunitateen organizazio administratibo orokorra osatzen dutenei. Erakunde hauentzat, lurraldea da elementu osagaia, elkarbizitza politikoko batasuna definitzen duelako, oinarria dena. Hauek, udalerriak, probintziak, Autonomia Erkidegoan eta Estatua izango lirateke.

Erakunde hauek ez lurraldearrendandik bereizten dira, dagokion komunitatearenak berezkoak diren interes aniztasun bat defendatzen dutelako.

- Organismo publikoak:

Hauek, zerbitzu publiko zehatz bat kudeatzeko edo jarduera administratibo zehatzak aurrera eramateko sortuak diren erakunde publikoak dira. Haien nortasun juridiko publikoagatik bereizten dira eta lurralde administrazio edo matrize baten mendean daudelako zuzenki edo beste organismo publiko baten bidez. Era berean, zehazturik duten helburuekiko duten instrumentalitateagatik bereizten dira, hauek baitira organismoaren potestatea eta eskumena zehaztuko dutenak. Adibidez, agentziak, patronatuak edo juntak.

- Zuzenbide Publikoko korporazioak:

Hauek, elkartzeko base bat duten pertsona edo enpresa talde zehatzak dira, legez interes publiko batzuen kudeaketa esleitzen zaizkienak. Esaterako Kolegio Profesionalak eta Komertzio Kamara Ofizialak.

- Sektore publikoko erakunde pribatuak:

Zuzenbide administratiboaren arabera, botere publikoak ez du soilik interes orokorren kudeaketarako balio, baizik eta Zuzenbide pribaturako ere. Aukera honek modalitate ugari hartzen ditu, basikoki sozietate merkantilekoa eta fundaziokoa.

5. Zer da erakunde publiko bat Zuzenbide komunitarioaren arabera?

Gure legislazioak ematen dizkigun datuez gain, Zuzenbide komunitario europarretik datozenak gehitu behar dira, non arau jakinetan irizpide batzuk egokitze beharra ikusi duen bere erregulazio propioa aplikatzeko erakundeak zehazteko unean. Era berean, irizpide hauek, erakunde jakinen erregimenaren erreforma ekarri dute gure zuzenbidean eta baita estatu kide diren beste herrialdeen zuzenbidean ere. Gainera, seguru asko, irizpide hauek estatu kideen antolaketa administratiboaren harmonizazio nagusi batetarrantz bideratuko gaitu.

Zuzenbide komunitarioaren irizpide hauen arabera, organismo edo erakunde publiko bat kontsideratuko da:

- a) Izaera industrial edo merkantila ez duten interes orokorreko beharrianak asetzeko sortuak izan direnean.
- b) Berezko nortasun juridikoa dutenean.
- c) Jardueren zati handiena Estatuak, lurralde erakunde batek edo zuzenbide publikoko beste erakunde batek finantzatua badago. Edo, Kudeaketa hauetako baten eskutan badago. Baita ere, administrazio organoaren erdia baino gehiago estatuak, lurralde erakunde batek edo zuzenbide publikoko beste erakunde batek izendaturiko kideez osatua badago.

Hau irakurri ondoren ondoriozta dezakegu, nortasunaz gain jarduerak ere garrantzia hartzen duela eta honi men eginez aipagarri zaigu EBJA-ren jurisprudentzia zeinaren arabera, izaera administratiboa izango duten merkatuko ondasun eta zerbitzuen bidez asetzen ez diren interes orokorreko jarduerak.

Aipagarria da ere, gure legislazioak arau batzuen aplikazioa jada barneraturik zuela, baina gaur egun, azalduriko irizpideak bezalakoek, aplikaziorako kontsideratuak izan behar dira sektore publikoko sozietateak eta fundazioak ere kontuan izanda eta horrenbestez, honela izan ezean, inkonstituzionalak izango lirateke eta Zuzenbide komunitarioaren aurka joango lirateke.

6. Zer dira Administrazio-organoak? Ze organo mota daude? Sailkapen bat egin

Administrazio edo erakunde publiko orok, unitate aniztasun baten edo zentro baten bitartez jarduten dute, zeintzuk jarduera, hauetako parte den pertsona edo erakunde bati egozten dioten.

Izaera juridiko eta organo kontzeptuak eztabaida doktrinalaren parte direla kontuan izanda, ulertzen dugu organo bat unitate estruktural eta abstraktu bat dela, arau juridikoengandik sortua eta erregulatua dena, medio edo elementu pertsonal multzo bat gehitzen dituen eta batez ere funtzio edo konpetentzia sorta bat eta zeren jarduerak edozein motatako efektu juridikoak sortzen dituen, *ad extra* edo barrukoak.

Aitzitik, LOFAGEk, organoaren kontzeptu murriztaileago bat barneratzen du, organo kontsideratuz soilik, hirugarrenetikiko efektu juridikoak dituzten funtzioak esleitzen zaizkien unitate administratiboak edo zeintzuen jarduerak pertzepziozko izaera duten. Definizio honek, organo kontzeptutik kanpo unitate administratibo asko uzten ditu, zeintzuei, hala ere, aplikagarri zaien ezberrik gabe organo administratiboen erregimenari buruzko arau orokorrak. Egia esan, LOFAGEk barneratzen duen bereizketa kontzeptualak, organo zentzu hertsian eta beste unitate administratibo batzuen artean, gainera lege berdinean beste agindu batzuekin kontrajarria dagoena, daukan esanahi juridikoa, batzuen eta besteen sortze, aldatze eta ezabatze era ezberdintzekoa da. Aitzitik, LRJPACKo 11.1. artikulua, organoak eta unitate administratiboak parekatu egiten ditu.

Dena dela, organoa ez da bere titularrarekin nahasi behar, hau da, bere funtzioa aurrera eramaten duen pertsona fisikoarekin edo fisikoekin. Kontzeptu ezberdinak dira, titularra organoaren elementuetako bat da. Organoaren funtzioen jardueran ari denean, jarduera egozten zaion faktore pertsonala da.

Egozpen efektu honi, agente publikoaren erlazio organiko deritzo eta erlazio honen existentzia beharrezkoa da egozpen efektu juridiko hori produzitu dadin. Horregatik, autoritate edo funtzionario publikoak, ez dio bere portaera egozten eta ezin dio ere ez erantzukizunik edo gasturik egotzi administrazioari portaera hori zerbitzutik kanpo dagoenean.

Gainerakoan, organoaren titularra, legitimoki inbestitua izan behar da eta bere karguan izan behar da aplikagarri diren arauak diotenaren arabera bere portaera, parte den administrazioari egozgarri izateko.

Sailkapena:

Organoen aniztasuna oso handia da eta kategori interesgarrienak kontuan hartzeko, ikuspuntu juridikotik, klasifikazio irizpide aniztasun bat erabili behar dugu.

- Barne estrukturaren arabera:

Organo *unipertsonal* edo monokromatiko eta organo *kolegiatu* edo pluripertsonalen artean ezberdintzen da. Ezberdintze hau garrantzitsua da, arau juridikoek detailez erregulatzen

dutelako organo kolegiatuen nahiaren formazioa eta funtsezko erregelen infrakzioak organoen erabakien eskubide osoaren nulitatea mugatzen duelako.

- Beste irizpide estruktural baten arabera:

Organo *sinple* eta *konplexuen* artean ezberdintzen da, beste unitate administratiboetan osatzen edo zatitzen direnak.

- Titularren izendapen irizpidearen arabera:

Organo *ordezkatzailleak* eta *ez ordezkatzailleak* ditugu. Lehenengoen artean, lurralde administrazio ezberdinen gobernu organoak aipatu behar dira, ordezkapen politikoen irizpideen arabera osatzen direnak zeharka edo zuzenki. Beste organoen ordezkaritza ez da zehazki politikoa, baizik eta elementu korporatibo batetatik eratortzen da.

- Dagokien funtzioen arabera:

Zuzenbide administrazioaren teoria klasikoak organo *aktibo*, *kontsultibo* eta *kontrolezkoen* artean ezberdintzen zuen. Sailkapen honek balizkoa izaten jarraitzen du, baina ez da nahikoa ez baita organizazio administratibo modernoan aberastasun funtzionala deskribatzera heltzen.

- Organizazio multzoarekin duten erlazioen arabera:

Hierarkikoki ordenatuak dauden organoak, gehiengoak direnak eta *instrukzio hierarkikoen menpe ez dauden dauden organoak* ezberdintzen dira, zeintzuk erabaki askeak hartzeko gaitasun jakin bat duten betetzen duten funtzioagatik.

- Beste sailkapen bat:

Sailkapen hau organoaren eremu territorialaren konpetentzian oinarritzen da parte hartzen duen organizazioaren barnean. Organo *zentral* eta *periferikoen* artean ezberdintzen du, zeintzuei orain LOFAGEk *territorial* deitzen dien.

7. 30/92 Legearen arabera, organo kolegiatuen araubidea azter ezazu. Nola osatzen diren, bertako kideen eskubideak, nola funtzionatzen duten).

Organo kolegiatua administrazio organo mota bat da, pertsona fisiko desberdinez osaturikoa. Mekanismo juridiko kolektibo bat da, zeinetan erabakiak era demokratiko batean eta kideen adostasunez hartzen diren. Organo kolegiatuaren borondatea organoko kideen borondatea pilotzean datza. Hala eta guztiz ere, organoaren egintza egintza bakuna da, eta ez konplexua (egintza konplexuetan hainbat organoren borondatea agertzen baita).

LPAC 30/92 Legeak organo kolegiatuen oinarritzko araudia jasotzen du, baina printzipioz Estatuko Administrazioari aplikatzen zaio eta era ordeztailan beste administrazioei. Konstituzio Auzitegia LPACak organo kolegiatuei buruz jasotako artikuluen izaeraz arduratu zen honako epai honetan: KAE 50/1999, apirilaren 6koa. Epaiak ebatzi zuen organo kolegiatuei buruzko hainbat artikuluk oinarritzko 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, artikulua horietako xedapenak zehatzegiak dira, autonomia-erkidegoen eskumenen (eta antolakuntza-ahalmenaren) kaltean. Berez, oinarritzko izaera duten xedapenek ez dute arloari buruzko araubide osoa agortzerik, soilik oinarri-oinarritzko xedapenak jaso behar baitituzte. Auzitegiak organo kolegiatuei buruzko artikuluek ñabardura gehiegi zituztela ulertu zuen, oinarritzko izaera aitortzeko gehiegi bederen. Edozelan ere, Auzitegi Konstituzionalak ez ditu artikulua

horiek deuseztatu, bere izaera argitu besterik ez baitu egin . Hori horrela, Estatuko Administrazioako organo kolegiatuetan aplikagarriak dira erabat, eta gainerako Administrazioetan besterik ezean ere aplikagarriak dira.

Organo kolegiatuak presidentea, Osoko Bilkura eta idazkariak osaturik daude. **Presidenteari** dagokionean, honek organoa errepresentatzen du, bilkuren deialdia egiten du eta eguneko gai-zerrenda zehazten du (aurrerapen nahikoarekin organoko gainontzeko kideen eskaerak kontuan hartuta). Honetaz gain, bilkurak presiditzen ditu, hauetan sor daitezkeen eztabaidak bideratzen ditu eta justifikatutako arrazoiak direla medio hauek eseki ditzake. Botoberdinketarik bada, presidentearen botoak erabakiko du eta aktaren oniritzia eman beharko du. Presidentea falta denean, hau presidenteordeak ordeztuko du.

Legeak organo kolegiatueta **kideen oinarrizko eskubideak** ere erregulatzen ditu. Hauek, bilkura deialdia (gai-zerrendarekin batera) 48 ordu lehenago jakiteko eskubidea izango dute; eztabaidetan parte hartzeko eskubidea izango dute; botoa emateko eskubidea izango dute (eta hauek arrazoitu eta justifikatzekoa), baita boto partikularrak ematekoa ere; eskari eta galderak egin ahal izango dituzte. Gainera, kideek eska dezakete aktan jaso dadila beraren akordioaren aurkako botoa, baita kidea abstenitu bada eta bere abstentzioa eta horren arrazoiak aktan islatu daitezela eskatzen badu.

Bestalde, garrantzitsua da azpimarratzea organo kolegiatuak hartutako akordio baten aldeko botoa eman dutenak izango direla hauetatik erator daitekeenaren erantzule. Akordioaren aurkako botoa eman dutenak eta abstenitu diren kideak ez dira erantzule izango.

Idazkariari dagokionean, hau organoko kide bat edo langile publiko bat izan daiteke. Azken kasuan, bileretara joan ahal izango da, baina ezingo du botorik eman. Aldi berean, aktak prestatuko ditu.

Organo kolegiatueta **akordioak hartzeko**, presidente eta idazkariak presente egon beharko dute, baita gutxienez kideen erdiak ere. Erabakiak *botoen gehiengo* hartzen dira, nahiz eta organo bakoitzeko arau bereziek gehiengo kualifikatuak eska ditzaketen.

Organo kolegiatueta **borondatea sortzeko** funtsezko arauen (deialdiak, quoruma, kideen informazio eta parte hartze eskubideak, gehiengo exijituak) urrapena eman eta erabakiren bat hartuz gero, hau deuseza izango da.

Organo kolegiatueta **bilkurak izan daitezen**, 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.

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.

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 (presidentea 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.

Organo kolegiatuetan akordioak botoen **gehiengoz** hartzen dira. Organoko kide guztiek botoa emateko eskubidea dute. Aldiz, kide guztiek ez dute abstenitzeko eskubiderik. Agintariak (kargu politikoak), funtzionarioak eta Administrazioaren zerbitzura dagoen pertsonalak (lan-kontratupekoak) ez dute bozketetan abstenitzerik (24.1.c). Organo kolegiatuetan, agintariak, funtzionarioak eta administrazioako kideak beren iritzia agertu beharra dute.

8. Zer dira eskumenak eta nola esleitzen dira?

Organoaren eskumena ordenamendu juridikoak organoari eskaintzen dizkion eginkizunek (zereginek) eta ahalmenek osatzen dute. Eskumenak entitate eta organo bakoitzaren botereen neurriak dira: ahalmen, botere, eginkizun eta erresponsabilitateen multzoa da, hain zuzen. Administrazio betekizunak Administrazioak dituen atalen artean banatzen dira, eta banaketa hori organo bakoitzaren eskumenaren neurria izango da. Organoen eskumena organoari emandako ahalmenaren neurria izango da. Araubideak organo bati eskumena ematen dioenean, ez dio jarduteko ahalmen soil bat ematen, baita ahalmenaz baliatzeko obligazioa ere. Gainera, organoak jardun dezan, aurrez eskumena eman beharko zaio eta jardun ahal izango du eskumen hori duen heinean. Beraz, organo ororen funtsezko elementua da, zeinek bere jardura zilegi egiten duen.

Eskumenak bi modutan lotzen du organoa. Batetik, lotura positiboa dugu, eta, bestetik, lotura negatiboa. Organoak jarduteko beharrezkoa den gaitasuna badu, 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.

Eskumenak esleitzeari dagokionean, hauek arau juridikoen bidez esleitzen dira, arau konpetentzial hauek maila desberdinekoak izan daitezkeelarik. *Konstituzio* eta *Autonomia*

Estatutuek eskumen legegile eta administratibo edo exekutiboak esleitzen dituzte. Beste kasu askotan, Administrazio eta entitate publikoei eskumenak *legez* esleitzen zaizkie (Administrazio lokal edo Unibertsitateen kasuan –azken hauei lege organiko bidez-). Dena den, organismo eta entitate publiko sektorial desberdinak eratzen dituzten legeek, hauen eskumen eremuak ezartzen dituzte, betiere helburu orokorrak zehaztuz.

Azkenik, Administrazio publikoen organoei dagokienean, Gobernuako organo eta hierarkia maila altuko organoei ere eskumenak lege bidez erregulatzen zaizkie.

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. LPACeko 12. artikulua honela ezarri du administrazio eskumenaren lagaezintasunaren araua: “eskumenari ezin zaio uko egin, eta eskumena duten administrazio-organismoek baliatuko dute”. Hori arau nagusia bada ere, epigrafe honetan aztertuko dugu badela teknikarik organoen artean eskumenez baliatzeko ahalmena lagatzeko (eskuordetzea eta abokazioa —bereganatzea—, kasu). Argi gera dadila, teknika horietaz baliatzean eskumenaren titulartasuna ez dela aldatzen. Eskumenaren titulartasuna ezin da laga, eskumenaz baliatzeko modua da laga daitekeena (eskumenaren titularra legez hala dagokionak izaten jarraituko du, nahiz eta beste organoren bat eskumen horretaz baliatu). Ondorioz, administrazioeskumenaren laga ezintasunaren araua titulartasunari aplikatzen zaio; eskumenez baliatzeko ahalmena, aldiz, lagagarria da, Prozedura Legeak ezarritakoari jarraiki.

9. Ze eskumen mota ezagutzen dituzu?

LPAC 30/92 Legeak eskumenak banatzeko irizpideak erabiltzen ditu, eta hauek kontuan hartuz hiru eskumen mota ageri zaizkigu:

- **Eskumen materiala:** organo edo entitate batean gauzatzen diren eta honen eremu objektiboa osatzen duen jardura eta funtzioak. Izan ere, administrazio-eginkizunak arloka sailka daitezke (Hezkuntza Sailburuaren eskumen materiala hezkuntza da, esaterako).
- **Lurralde-eskumena:** honek organoaren eskumenak zein lurralde-hedadura duen zehazten du (Donostiako alkatearen lurralde-eskumena Donostiako udalerriko lurraldea da, esaterako).
- **Hierarkia-eskumena:** zeregin eta ahalmenak organoen hierarkiaren arabera bana daitezke (50-100€ bitarteko isunak ebazteko eskumena Alkateak duenean, eta isun baxuagoak ebaztekoa ordea hierarkikoki postu baxuagoa dutenei, esaterako).

Klasifikazio honek garrantzia juridikoa dauka. Izan ere, materia edo lurralde arrazoiaetik eskumenik ez duen organo baten egintzak deusezak izango dira. Hierarkia-eskumen eza ordea, konbalidatu daiteke.

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 antolatze komisiarioaren kasua) bereizten dira.

Eskumenak ematean erabiltzen den zurruntasunaren arabera:

- 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.

10. Zer esan nahi du eskumena ukatzina dela?

LPAC 30/92 Legeko 12.1 artikulua hurrengo dio: *“Eskumenari ezin zaio uko egin, eta eskumena berena duten administrazioen organoek baliatuko dute, baldin eta, lege honetan zein beste batzuetan ezarritako moduan, eskuordetzan ematen ez bada edo goragokoak eskumena bereganatzen ez bada”*.

Arau honek administrazioaren antolakuntzaren Zuzenbideko printzipio esanguratsu bat santzionatzen du, *eskumenaren ukatzintasunaren* printzipioa, hain zuzen. Hau barne ordena eta administrazio onerako garrantzitsua bada ere, Administrazioarekin harremanetan jartzen direnentzako ere berme bat suposatzen du, hauek eskubidea edukiko dutelako zein organotara jo behar duten jakiteko eta jakiteko zein den beraingandik espero beharreko erantzun edo jardura. Eskumenak arau juridikoen bidez esleitzen dira, eta inongo organok ezingo du hauek jardutera errenuntziatu.

Dena den, antolakuntzaren beharrek, etengabeko aldaketa prozesu batean aurkitzen direnak, printzipio honen zorrotasuna pixka bat malgutzera behartzen gaitu. Horregatik, legeak bi salbuespen ezartzen ditu: eskuordetzea eta abokazioa.

11. Nola gauzatu daiteke eskumen-transferentzia?

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: eskuordetzea, abokazioa, kudeatzeko manamendua, sinadura eskuordetzea, ordezkapena.

Kompetentziak entitate edo organo publikoei esleitzen direla jakinda, arau juridikoen esleitzen diren horien titularitatea ukitu ditzakete eta organo batena zena beste batena izatera pasa daiteke. Hau aipatzean, eskumen transferentziari buruz ari gara. Normalean, transferentzia hau burutzeak ahalbidetzen duen arauak esleipena ematen zuena baino gorago egon behar du, baina kasu batzuetan ordenamenduak onartzen du beste arau batzuk erabiliz egitea, adibidez, konstituzio 150.2 artikuluan aurkitu ditzakegun estatuaren eta komunitateen arteko eskumen transferentziak egiteko lege organikoak.

Beti ere, kontutan izan behar da eskumen transferentziak deszentralizazio, subsidiarioritasun eta hiritarrekiko gertutasunaren printzipioen bidez zuzenduak daudela baina honek ez duela galarazten transferentziak administrazio edo organo zentralizatuagoi egitea arrazoi aproposak baldin badaude (bizkortasuna, ekonomia, koordinazioa...)

Transferentziarako Lege Organikoa (EK-ko 150.2 art.)

Lege organikoa erabiliz, Estatuak autonomia-erkidegoari eskuordetu diezazkioke hari dagokion eskumenen bati lotutako ahalmenak. Teknika horiei dagokienez, bi gauza azpimarratu behar dira: Batetik, Estatuari dagozkion eskumen guztiak ezin daitezkeela baliatu teknika horretan. Hots, zenbait eskumen ezin eskualda daitezke. Eskualdatu daitezkeenak dira, dudarik gabe, 149.3 artikuluko klausularen oinarrian Estatuari dagozkion eskumenak; hau da, erkidegoek, aukera izanik ere, bereganatu ez dituzten eskumenak Estatuaren eskumen bihurtu dira, 149.3 artikuluekin bat (“Autonomia estatutuek beren gain hartu gabeko gaien eskumena Estatuak izango du”). Horiek eskualda litezke. Bestetik, Estatuak ezin die laga bere eskumeneko arlo oso bat autonomia erkidegoei.

Hari horri jarraiki, 150.1 artikulua arabera, Estatuak lege autonomikoak onartzeko baimena ematen badu ere, lege-markoan ezarritako irizpideei jarraitu beharko zaie. (“Gorte Nagusiek, Estatuaren eskumeneko gaitan, ahalmena esleitu ahal izango diote autonomia-erkidegoei –guztiei edo baten bati- bakoitzak beretzako lege-arauak eman ditzan, Estatuako lege batek ezarritako printzipio, oinarri eta ildoen esparruan. Auzitegien eskumena alde batera utzi gabe, esparru-lege (lege-marko) bakoitzean zehaztuko da zer kontrol-modu izango duten Gorte Nagusiek autonomia erkidegoen lege-arau horien gainean”. Estatuak, beraz, ez du eskumena galtzen. Ez du arloa erabat lagatzen, ez baititu uzten arloko zuzendaritza eta kontrol-ahalmenak.

Gauza bera esan daiteke 150.2 artikulua. Artikulu hori oso adierazgarria da, azpimarratzen duenean soilik “eskumenei dagozkien zenbait ahalmen” eskualda daitezkeela (“Estatuak, lege organiko baten bitartez, autonomia-erkidegoei eskualdatu edo eskuordetu ahal izango dizkie Estatuaren titulartasunpeko gaiei dagozkien zenbait ahalmen, beren izaeragatik eskualdatu edo eskuordetu daitezkeenak. Legeak aurreikusiko du, kasu bakoitzean, zer finantzabide diren eskualdatzekoak eta zer kontrol-forma gordeko dituen Estatuak beretzat”). Artikuluak ez du esaten eskumena bera eskualda daitekeenik, eskumenari dagozkion ahalmenak baizik. Azpimarratu dezagun bi kasu horietan Estatuak izango dituela kontrol-bideak.

12. Zer da delegazioa (eskuordetza)? Noiz gauzatu daiteke?

Eskuordetzea izeneko erabakiaren bidez, eskumenaren titularrak beste órgano batiematen dio berari dagokion eskumen batez baliatzeko ahalmena. Eskuordetze-emailea eskumenaren titularra da, eta eskuordetze-hartzaileari lagatzen dio eskumen horretaz baliatzeko ahalmena. Eskuordetzeak, beraz, exekuziomailan 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-emailaeren 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, emailaeren eta hartzailearen artean harreman hierarkikorik ez badago, eskuordetzea arrazoitu beharko da (13.1 artikuluan aipatzen diren oinarriak betetzen direla azalduz). LOFAGEk, bestalde, ezartzen du eskuordetze emailak eta eskuordetze-hartzaileak hierarkian gora duten organo komunak eskuordetzea onartu behar duela (13. XG).

Emaila 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.

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

- Ez dago eskuordetzerik estatuburuarekin, Gobernuko presidentearekin, Gorte Nagusiekin, autonomia-erkidegoetako presidentekin 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 zuzenetik nahitaezko txostena edo irizpena eman badu (13.5).

Azpieskuordetzea debekaturik dago. Horrek esan nahi du jasotako eskuordetze-ahalmenak ezin daitezkeela berriro eskuordetu. Hori arau nagusia bada ere, Prozedura Legeak aintzat hartzen ditu legeak 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-emailari dagokion aldizkari ofizialean, hain zuzen ere). Estatuko Aldizkari Ofiziala, autonomia-erkidegoko aldizkari ofiziala edo probintziako aldizkari ofiziala izan daiteke, kontuan hartuta eskuordetze-emaila 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 erabilita 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 errekurritzeko 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 administrazioen arteko eskuordetzei dagokienez:

- Espainiako Konstituzioko 150. artikulua. Bertan azaltzen denez, Estatuak bi bide ditu autonomia-erkidegoei eskumenak eskuordetzeko: lege markoa eta transferentziarako lege organikoa

- Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeko 27. artikulua. Horren arabera, Estatuko Administrazioak, autonomia-erkidegoak eta beste tokierakundeeak udalen esku utz ditzaketela eskumenak, udal-interesei eragiten dieten gaitan, betiere eskumena eskuordetuz kudeaketaren eraginkortasuna hobetzen bada eta herritarren parte-hartzea areagotzen bada

13. Zer da abokazioa? Zer da kudeaketa-gomendioa?

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

Abokazioaren erabakiaren aurka ez dago errekurso zuzenik aurkezterik, prozedura ebatzen duen erabakiari errekursoa egitean bereganatzearen akatsak aurkez badaitezke ere. Eskumena bereganatzea harreman hierarkikoa duten organoen artean gertatzen da. Hala ere, Prozedura Legeak eskumena bereganatzen 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 errekursoa aurkeztu nahi izanez gero, órgano bereganatzailearen erabakien aurka jar daitezkeen errekursoak erabili beharko dira

Kudeatzeko Manamendua

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,) 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 jardueri 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 eranstean. Logikoa da, hierarkia-printzipioa erabilita organoen arteko elkarlana berma baitaiteke.
- Kudeatzeko manamendua hainbat Administrazioen artekoa bada, hitzarmena izenpetu beharko da.
- Kudeatzeko manamendua pertsona (fisiko edo juridiko) pribatu bati ematen bazaio, Estatuko kontratuei buruzko araubidea aplikatu behar da (obrakontratua). 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

14. Ordezpena (sustitución) eta ordezkapena (suplencia) bereiz itzazu

Ordezpena: ente edo organo batek beste baten lekua hartzen du funtzio baten egikaritzan. Hemen organoa da ikutzen dena. Legeek diotenaren arabera sustituzioa ente eta organo administratiboan artean egiten da.

Ordezkapena: Organoetako titularren ordezkapenez Prozedura Legeko 17. artikulua arduratu da. Administrazio-organoren batean titularrik 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.

15. Nolakoak izan daitezke eskumen-gatazkak?

Eskumen gatazkak positiboak eta negatiboak izan daitezke. Gatazka positiboa denean, bi administrazio edo gehiago kontsideratzen dute konpetentzia baten gain eskumena dutela. Aldiz, negatiboa bada, ez dago eskumena aldarrikatuko duen organorik. Gatazka hauek administrazio ezberdinen eta organoen artekoak izan daitezke.

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

A)- *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.

- *Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako Foru-erakundeen arteko gatazkak* konpontzeko, Ebazpen Batzordea sortu da

- *Administrazioen eta epaitegien arteko eskumen-gatazkak* sortzen direnean, Jurisdikzio Gatazken Auzitegiari egokituko zaio horiek konpontzea (LOPJ 38).

B) *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.). 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 jokatzeko 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 aipatutako interes orokorra babesteko

- *Udalerrien arteko gatazkak* sortzen direnean, autonomia-erkidegoari egokitu zaio horiek konpontzea, bi udalerriak erkidego berekoak badira, eta bestela Estatuko Administrazioari

C) *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 diezaiola espedientea.
- 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.

16. Zer da hierarkia? Hierarkia harremanak nola gauzatzen dira?

Hierarkia printzipioa XIX. eta XX. mendearen zati batean administrazioaren printzipio klasikoena izan da; printzipio hau zuzenean eratortzen delarik antolaketa militarrekin, azken finean bai administrazioa bai ejertzitza antolatzeko modu eraginkor bezala ikusten zen. Napoleonen garaian printzipio honen bitartez gorenko agintaritik mailan azken pertsonarengana informazioa azkartasunez mugitzen zen, administrazioa antolatzeko ere modu egoki bat izanik.

Hierarkia printzipioak argi eta garbi bi organoren arteko subordinazio antolaketa eakusten du, beheko organoak ia autonomiarik ez duelarik. Horrexegatik erlazio mota hau organo ezberdinen artean eman behar da, eta administrazioen artean (nahiz historikoki hala ez izan)

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 menpekoen 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 leerro berean kokaturiko organoen artean gauzatuko dira soilik.

Administrazioaren antolaketa hierarkikoa suposatzen du goiko organoak hainbat ahalmen edukitzea, hauen bitartez beheko organoaren portaera bideratzeko eta harremanak gauzatzeko:

Antolaketa izaerako ahalmenak: Azpiko organoen sorrera, titularrak izendatzea, funtzioen banaketa finkatzea, delegazio, abokazio eta ordezkpena, atribuzioen konfliktu konpontzeak... Ahalmen honek ez du suposatzen azpiko organoek eskumenik ez dutenik, edo hauen nahasketa bat ematen denik, bakoitzak bere eskumenak bai ditu arauetan finkatuak.

Izaera funtzionaleko ahalmenak: Goiko organoak ahalmena edukiko du beheko organoaren funtzioak bideratzeko plan, programa, instrukzio eta aginduen bitartez. Instrukzioak eraginkortasun orokorreko mandatuak dira, administrazioan barne efektuak dituztenak.

Aginduei dagokionez konkretuak dira, goiko organoak estimatzen duen bezain konkretuak izan daitezke, beti ere ordenamenduak ezartzen dituen mugak errespetatuz (langile baten ordutegia, adierazpen askatasuna...). Azpiko organoen titularrak goiko organoei obedientzia zor diete, beti ere argi badago jasotako instrukzioak legez kontrakoak direla, urrapen administratibo bat edo delitu bat suposatzen dutela.

Zaintza eta kontrol ahalmenak: Ahalmen honek suposatzen du goiko organoak aukera edukiko duela azpiko organoen egintzak aprobatu eta baimentzeko. Hau egin daiteke arauak finkaturiko bideetatik, bai goiko organoak ofizioz, bai interesatuak jarritako errekursoagatik (gorako erreskurtsa)

17. Zuzendaritza-harremanak nola gauzatzen dira?

Harreman mota honetan ere bi organo topatzen ditugu, bata besteari subordinatua, baina subordinazio hau ez da hierarkia printzipioan bezain indartsua, hierarkia printzipioko hainbat ahalmen ematen ez direlako. Harreman mota honetan zuzendaritza organoak, oro har, instrukzioak eman eta norabidea finkatzen du, askotan zuzenduriko organoekin batera. Hala, organo zuzendaria egiten duena da modu orokor batean zuzenduriko organoa zuzendu, baina gerora organo horrek erabakitzeko ahalmena edukiko duelarik.

Honela organoen arteko harreman mota honek pixkanaka hierarkia printzipioa ordezkutzen ari da, azpiko organoak erabakien parte bihurtzen bai ditu, hierarki printzipioak askotan suposatzen bai du azpiko organoen iniziatiba eza eta errutina. Honela, administrazioa gaur egun *zuzendaritza helburu bitartez* izendatzen den moduan antolatzen da, helburu batzuk finkatzen dira, eta azpiko organo bakoitzeko titularrak ahalmena edukiko du erabakiak hartzeko, beti ere helburu honetara bideratuta (ahaztu gabe noski, goiko organok bere gestioa gainbegiratu, ebaluatu, hainbat erabaki baimenduko... dituelarik.)

Harreman mota hau ematen da, era berean, Gobernua organo kolegiatu bezala eta presidentearen, eta gainerako estatu administrazioaren artean. Organo hauen artean eta ministroen artean ez da hierarkia harremanik ematen, baizik eta zuzendaritza harreman bat. Honela, Konsituzioak 97. Artikuluan dioelarik “*gobernuak zuzentzen ditu bane-politika eta kanpo politika, administrazio zibila eta militarra...*”. Era berean, zuzendaritza harreman haxe bera ematen ad Autonomia Erkidegoetako gobernu kontseilu eta presidentearen eta sail ezberdinen artean

Halaber harreman mota hau administrazioaren eta honek sorturiko organismo eta entitate instrumentalen artekoen erlazio tipikoa da. Azken finean, organismo hauek sortuak dira hierarkia erlazio tipikoa gaingritzeko, eta sorturiko entitateek autonomia handiagoa edukitzeko. Ez da ahaztua behar entitate hauen autonomiak ez duela suposatzen dependentziapean dauden administrazioaren zuzendaritza funtzioa.

18. kontrol-harremanak nola gauzatzen dira?

Administrazio publikoak Legearen eta Zuzenbidearen arabera jardun behar du. Administrazio-jardueraren gaineko kontrolaren helburua da Administrazioak ordenamendu juridikoaren arau eta helburuak betetzen ote dituen azterzea. 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.

Kontrol-harreman hauek ikusi bezala jada hierarkia harreman eta zuzendaritza harremanetan ematen dira. Halaber erlazio hauek ematen dira Estatu eta Autonomia erkidegoetako administrazioak toki administrazioen gainean, eta baita administrazioaren baitan organo independenteak (hierarkia erlazorik gabekoak) beste organo batzuk fiskalizatzen dituztenean.

Kontrol harremanez hitzegiten dugunean administrazio batek edo órgano batek bestearen egintza eta erabakiak kontrolatu, eta hauei beharrezkoak diren prebentzio, zuzentze edo konpontze neurriak aplikatzeko ezartzen zaie, interes publikoa defendatuz.

Kontrol hauek mota ezberdinetakoak izan daitezke:

Legezketasun kontrolak edo egokitasun kontrolak. Lehengo kasuan administrazioaren aktibitatea zuzenbidearekin bat datorrela ziurtatzen da, ea beharrezkoa bada, zuzenbidearen “bidera” itzultzeko neurriak hartzen dira. 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.

Organoen gainekoa eta egintzen gainekoa.

Lehen kasuan kontrolatzen dena izango da organoen aktibitate orokorra eta beren titularren portaeraren kontrola, kontrol honek eragina edukiko duen organoen eta beren titularren gain, hala organoak desegin daitezke beren portaera oso kaltegarria bada interes orokorretarako.

Bigarren kasuan aldiz, organoen erabaki konkretuen kontrola egiten da, modu ezberdinetan eta eragin ezberdinekin: errelokazioak, deuseztasuna, berta-behera uztea...

Aurretiazko kontrola edo ondorengo kontrola

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

- Aurretiazko kontrola: administrazio-organoren 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 deusezatzeko berrikusteko prozeduretan Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak (edo Estatu Kontseiluak) eman beharreko irizpen loteslea.
- Ondorengo kontrola (edo a posteriori): organoren eskudunak bere erabakia onartu ondoren gauzatzen den kontrola. Kontrol-bide horrek ez dio eragozpenik jartzen organoren eskudunari bere erabakia onartzeko, behin onartu ondoren gertatuko baita. Errekurtsoak dira ondorengo kontrolaren adibiderik garbienak.

19. Koordinazioa eta lankidetzaren nola gauzatzen dira antolakuntza-harremanetan?

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.

Horrela, beharrezkoa da koordinazio ahalmen hau maila nahikoa duten arauetan aurreikustea, ezingo delarik presumitu. Koordinazioa antolakuntza printzipio orokorra da. Edozelan ere, bere eraginkortasunak ez du izaera homogeneoa. Koordinazioaz hitz egitean, Administrazioako 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 ahalmenetari 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, Gobernuak presidenteari egotzi zaion ahalmenetatik bat. Espainiako Konstituzioko 98.2 artikulua arabera “Presidenteak Gobernuaren jardura zuzentzen du eta gainerako gobernakideen 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 Jaurilaritza sailburuen jardura 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 jardurekin 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 koordinazioari 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 koordinazioari erreferentzia egin dio. Edozelan ere, koordinazioari loturiko ahalmenek erakundeen (Administrazio Publikoen) autonomiarekin bateragarria izan behar du. Tokiko administrazioari aitortutako autonomia eta autonomía 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 dagokien 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 erabil daitezke:

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

Lankidetzaren harremanak

Hainbat erakunderi dagozkien eskumenak era bateratuan erabiltzea da lankidetzaren aritzea. Borondatezko koordinazioa dela esan daiteke. Eta koordinazio horretan, erakundeek berdintasunez eta agintekiarik gabe jarduten dute

Lankidetzaren printzipioa autonomia eta deszentralizazio printzipioen ondorioz sortutakoa da. Lankidetzak koordinazioaren bidez bermatu nahi diren helburu berak ditu. Bien arteko desberdintasunak hiru dira: bat, lankidetzaren aritzen diren erakundeen artean oreka juridikoa dago (ez dago erakunde koordinatzailearik, ez erakunde koordinaturik); bi, lankidetzaren borondatezkoa da; eta hiru, koordinazioa eta lankidetzaren gauzatzeko teknika desberdinak erabiltzen dira..

Lankidetzaren modalitateak aldiz honako hauek dira:

Prozedurazkoak. Organo edo administrazio batek beste bati izapidetzea dagokion prozeduretan parte hartzea. Parte hartze modu ezberdinetan egin daiteke: kontsulta bitartez, informe fakultatibo edo nahitaezkoak... Bide hau gehien erabiltzen da plan administratiboaren onarpenean (plan hidrauliko, urbanistiko...) Hemen administrazio bakar baten gidatzen du prozedura, honetarako informazioa ezberdinak bilduko ditu, nahitaezkoak zein fakultatibo ezberdinak administrazio ezberdinenak, gerora prozedura gidatzen duenak erabakiko duelarik.

Laguntza tekniko edo ekonomikoa. Finantza laguntza da eremu honetan teknikarik erabiliena, honen bitartez hierarkikoki goiko administrazioek beheko administrazioei baliabideak ekonomikoak bidaltzen dizkiete bere jarduna aurrera eramateko, adibidez, eremu lokaleko administrazioen baliabide gehientsuenak Autonomia Erkidegoek bidaltzen dituzte.

Halaber, laguntza teknika hauen barruan beste bide bat topatzen dugu: subentzio espezifikoak edo lotuak daudenak ukanbehar batzuen betetzera. Honela, administrazio bate dirua ematen du subentzio baterako, baina nola banatu subentzio hau edo nori eman, hots, ukanbeharrak finkatzea beste bati dagokio. Teknika hau erabili ahal izango da bien arteko konpetentzia konpartitua badago, ezingo da bide honetatik administrazio bati ez dagozkion eskumenak ematea.

Lankidetzak organikoak. Gai baten gaineko entitate publikoen sorrera zeinetan administrazio ezberdinek parte hartzen dute, adibidez, udalerri mankomunitateak.

Kolaborazio hitzarmenak. Administrazio berdineko bi organoen artean sinatzean, eragin juridiko erlatiboa du (epaile batek ezin bai ditu bi “alderdiak” konplimendura behartu). Beraz, hemen benetan garrantzia edukiko entitate publiko ezberdinen artean sinatzen diren hitzarmenak, negozio juridiko aldebiko edo aldeanitzekoak izango direlarik. Beraz, izaera juridikotik eratortzen da, oro har, edozein arazo sortzean Epaitegi kontentzioso-administratibora jo behar da.

Arau orokor bezala kontuen eduki beharko dugu paktua askatasunaren ondorioz sektore publikoetako kontratuak edozein klausu baren hartu ahal izango da, beti ere interes publikoa, ordena publikoa eta ordenamenduaren aurkakoak ez badira. Halaber, mugatu egiten da administrazio publikoaren kontratuak kanpo uzten dira. Honela, arlo hau kenduta, administrazioak edozein hitzarmen sinatu ahal izango du, beti ere aurreko guztia betetzen badu eta bere eskumen eremuan sinatzen bada.

Helburu bezala edukiko dute, esan bezala administrazio bakoitzaren eskumen eremuan laguntza, asistentzia, jardura bateratua...