EUSKADIKO MUGIKORTASUN JASANGARRIAREN LEGE-AURREPROIEKTUARI BURUZKO TXOSTEN JURIDIKOA (TRAMITAGUNE: DNCG_LEY-108710/20_08)

I.- SARRERA

Garraio Plangintzaren Zuzendaritzak Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Aurreproiektuari buruzko txosten juridikoa eskatu dio Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Saileko Aholkularitza Juridikoari, Tramitagune administrazio-jarduerak elektronikoki izapidetzeko kanalaren bidez.

Espedientean honako dokumentu hauek sartu dira:

- Agindua, Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraioetako sailburuarena, Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Legearen aurreproiektua egiteko aurretiazko kontsulta publikoa egiteko dena, 2020ko azaroaren 11n sinatua.

- Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Legearen Aurreproiektuaren aurretiko kontsulta publikoaren izapidean egindako ekarpenak.

- Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Legearen aurreproiektuaren aurretiko kontsulta publikoaren izapidean egindako ekarpenei buruzko txostena, 2021eko otsailaren 1ekoa.

- Agindua, Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraioetako sailburuarena, Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Legearen aurreproiektua egiteko prozedura hastea erabakitzen duena, 2021eko otsailaren 5ean sinatua.

- Lege-aurreproiektuaren testuak, euskaraz eta gaztelaniaz, 2021eko martxoaren 24koak.

- Justifikazio-memoria eta memoria ekonomikoa, Garraio Plangintzaren zuzendariak 2021eko martxoaren 25ean sinatuak.

- Lege-aurreproiektuaren genero-inpaktuari buruzko aurretiazko txostena, martxoaren 25ean bertan sinatua.

- Agindua, Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraioetako sailburuarena, Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Legearen Aurreproiektuari aldez aurreko onespena ematen diona, bi hizkuntzetan, eta eranskin gisa aurreproiektuaren testua jasotzen duena.

Este documento es una representación del original disponible a través del **localizador** y la **sede electrónica** indicados al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizkoaren irudikapen bat da, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** eta **egoitza elektronikoaren** bidez eskuragarri dagoena.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T2QS5-5CY4
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: MARIA JESUS URKIOLA MENDIBIL | 2021/04/27 09:33:03
SINATZAILE / FIRMANTE: PALOMA USATORRE MINGO | 2021/04/27 11:04:21

Aholkularitza Juridikoko Zerbitzuak txosten hau egin du, honako hauen arabera: Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duen urtarrilaren 19ko 11/2021 Dekretuaren 6.5 artikuluak esleitutako eskumenak; eta, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa Antolatzeko ekainaren 2ko 7/2016 Legearen 4.a) artikuluan eta Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoaren apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 10. artikuluan Zerbitzu Juridiko honi esleitzen zaion funtzioarekin bat.

II.- AURREKARIAK

XI. Legegintzaldian, garraioaren arloan eskumena zuen sailak Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Legearen proiektua izapidetu zuen. Gobernu Kontseiluak 2019ko abenduaren 3an onartu zuen, eta Legebiltzarrera igorri 2020ko urtarrilaren 17an.

Lege-aurreproiektua izapidetzeko esparruan, proposamena egin zuen saileko zerbitzu juridikoak txosten juridikoa eman zuen eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak 188/2019 irizpena eman zuen. Kontuan hartuta erabaki juridiko horietatik denbora asko igaro ez dela, horietako asko aplikagarriak dira, ez baita funtsean aldatzen bi lege-aurreproiektuetan proposatutako erregulazioa.

Bestalde, aipatutako lege-proiektuari buruzko txostena egin zuen Tokiko Gobernuen Batzordeak 2019ko uztailaren 10ean, eta, txostenean planteatutako gaien aurrean, Aldebiko Batzordeak bilera bat egin zuen hil bereko 19an, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen (ETEL) 90. artikuluan aurreikusitako moduan. Ekonomia eta Gizarte Kontseiluak ere aurreproiektuari buruzko irizpena eman zuen 2019ko uztailaren 30ean.

Adierazi behar da, XI. Legegintzaldian izapidetu zen Aurreproiektuan ez bezala, txostenean aztertzen gabiltzan Aurreproiektuak ez duela bere edukian kable bidezko garraioari buruzko erregulazioa jasotzen, Lege Aurreproiektu independente baten xede baita.

III.- LEGE-AURREPROIEKTUAREN DESKRIBAPENA

Aurreproiektuak bost kapitulu, hiru xedapen gehigarri, bi xedapen iragankor eta bi azken xedapen ditu.

- ✓ Lehenengo kapituluak – Xedapen Orokorrak – legearen xedea, aplikazio-eremua, printzipioak eta helburuak, eskumen-araubidea, eskubide eta betebeharrak eta definizioen artikulu bat ezartzen ditu.

- ✓ Bigarren kapituluak – Mugikortasun jasangarria sustatzea – zenbait betebehar ezartzen dizkie administrazio publikoei, garraioarekin lotutako hainbat jarduera sustatzeko.

- ✓ Hirugarren kapituluak – Mugikortasun jasangarria planifikatzeko tresnak – Mugikortasunaren arloko plangintza-tresnak arautzen ditu, eta ebaluazio- eta jarraipen-adierazleak zehazten ditu.

- ✓ Laugarren kapituluak – Informazio eta parte-hartze publikoa mugikortasun jasangarriaren arloan – Arlo horretako printzipioak eta betebeharrak ezartzen ditu.

- ✓ Bosgarren kapituluak – Mugikortasuna kudeatzeko tresnak – tarifa-sistema bakarra ezartzea eta garraio-tituluen elkarreragingarritasuna, mugikortasun-politiken finantzaketa eta garraioaren fiskalitatea aipatzen ditu. Zerbitzu-planak ere arautzen ditu.

- ✓ Lehenengo Xedapen Gehigarriak Euskadiko Trenbide Segurtasuneko Agentzia sortzen du. Hurrengo xedapen gehigarriek arautzen dute nola integratu 4/2004 Legean araututako garraio-planen edukia aurreproiektuan arautzen diren plangintza-tresnetan, baita giza baliabideak eta baliabide materialak jartzeko beharra ere.

- ✓ Xedapen iragankorrek Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Plana onartu arteko araubide iragankorra ezartzen dute, baita garraio-tituluen elkarreragingarritasuna lortzeko betebeharra ere.

- ✓ Azken xedapenek aldaketa bat egiten dute Euskadiko Garraio Agintaritzaren abenduaren 15eko 5/2003 Legean, eta araua indarrean sartzea arautzen dute.

IV.- EGINDAKO IZAPIDEAK

Orain arte egindako izapideak Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurari buruzko abenduaren 22ko 8/2003 Legean eta gai horren inguruan Gobernu Kontseiluak hartutako erabakietan xedatutakoa errespetatu du.

Zehazki, aurretiazko kontsultaren izapidea egin da, 39/2015 Legean ezarritakoa, Gobernu Kontseiluaren 2017ko abenduaren 12ko Erabakiarekin bat etorriz. Erabaki horren bidez, xedapen orokorrak egiteko prozedura aplikatzeari buruzko jarraibideak onartzen dira.

Gainera, lege-aurreproiektua izapidetzean, errespetatu egin da Gobernu Kontseiluaren 2013ko maiatzaren 14ko Erabakia, lege, legegintza-dekretu, dekretu edo agindu forma hartzen duten xedapen orokorrak bi hizkuntzatan idazteko neurriak onartzen dituena. Prozeduran emandako aginduek eta aldez aurretik onartu den lege-aurreproiektuak bertsio elebiduna izan dute.

Espediente elektronikoa ikusita, ezin da egiaztatu lege-aurreproiektua Legebiltzarrera bidali den, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 56.1 artikuluaren arabera (ekainaren 2ko 8/2016 Legeak aldatu zuen lege hori). Hala ere, hasteko aginduan hala jasota dagoenez, pentsatzekoa da izapide hori bete dela.

Espedientean sartu dira orain arte behar izan diren nahitaezko memoriak: justifikazio-memoria eta memoria ekonomikoa, genero-inpaktuari buruzko aurretiazko txostena egiteaz gain, bat etorriz genero-inpaktuaren aurreko ebaluazioa gauzatzeari buruzko jarraibideekin eta gizonen eta emakumeen arteko desberdintasunak ekidin eta berdintasuna sustatzeko neurriak hartzeari buruzkoekin. Jarraibide horiek Gobernu Kontseiluaren 2012ko abuztuaren 21eko Erabakiaren bidez onartu ziren.

Memoria horiei dagokienez, aurreproiektuaren edukia aztertzean aurrerago adierazten dena alde batera utzita, 39/2015 Legearen 130. artikuluan xedatutakoaren arabera, proiektuaren justifikazio-memoriak arauaren eraginkortasuna ebaluatzeko sistema jaso beharko luke.

Hasteko agindua eta aldez aurreko onespenarena, arau-proiektuarekin batera, Legesarea lankidetza-espazioan argitaratu dira, 2010eko abenduaren 28ko Akordioaren 1.2 atalarekin bat etorriz.

V.- ESKUMEN-ALDERDIAK ETA ARAU-ESPARRUA

Eskumen-gaiak aztertzerakoan, lehenik eta behin, lege-aurreproiektuaren xede den gaia mugatu behar da, eta, horretarako, aurreko legegintzaldian izapidetutako aurreproiektuari buruz Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak 188/2019 Irizpenean egin zuen azterketatik abiatuko gara. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak irizpen horretan adierazi zuenez, "*nabarmendu behar dugu mugikortasun jasangarria ez dela eskumenen katalogoaren barruan ezartzen, berariazko gai gisa, eta EHAEk berezko berezitasun bat duela. Aitzitik, gai konplexua da, jarduera publikoaren hainbat funtzio-eremu hartzen dituena, eta eskumen-maila desberdinak dituzten zenbait administrazio publikok jarduten dute*. "

Lehen baieztapen horren ondoren, ondorioztatu zuen eskumen-titulu nagusiak garraioari, ingurumenari eta lurralde-antolamenduari eta hirigintzari zegozkienak zirela. Arau hau emateko eskumen-oinarria, beraz, EHAEren 10.32, 10.34 12.9 eta 10.31 artikuluetan dago.

Era berean, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak honako hau gogorarazi zuen: "*Nolanahi ere, horrelako kasuetan, konstituzio-jurisprudentzia bera ez dago soberan eskumen-eremu desberdineko gai mota horiek jorratzeko orduan; eskumen-tituluen konkurrentzia horrek, xede juridiko desberdinarekin, espazio fisiko berari dagokionez, kasu bakoitzean haren artikulazio eta integrazio zehatza ahalbidetzen duten formulak bilatzera behartzen du, eta horretarako, lehenik eta behin, lankidetza-formula bereziki beharrezkoetara jo behar da. Aztertzen ari garen kasua bezalakoetan, bi eskumen konkurrente horien erabilera optimizatzeko irtenbideak bilatu behar dira, eta, kasu bakoitzean, egokienak diren teknikak aukeratu ahal izango dira*" 40/98 KAE (30. OJ).

Aurreproiektuarekin baliatzen den eskumena materialki mugatzeko ahalegin horretan, Konstituzio Auzitegiak 174/2013 epaian egindako balorazioa ere aipatu behar da, Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen zenbait artikuluren konstituzionaltasuna epaitu baitzuen. Epai horretan, auzitegiak berak eskumen-tituluen konkurrentziarako ezarritako zenbait irizpide jasotzen ziren, eta honako hau adierazten zen:

> *"Eskumen-titulu bat baino gehiago dagoenean kontuan hartu beharreko irizpide orokortzat jotzen dugu eskumen-arau espezifikoaren nagusitasuna orokorragoaren gainetik (adibidez, Auzitegi Gorenaren 87/1987, 2. OJ eta 69/1988, 4. OJ) …. Irizpide horri ezin zaio balio absoluturik esleitu (213/1988 KAE, 3. OJ) … izan ere, zenbait sektoretan, eskumen espezifikoak eta orokorrak batera eta harmonikoki erabili behar dira, bakoitza bere jardun-eremu materialaren barruan, eta kasu bakoitzean mugatu egin beharko da (197/1996 KAE, 4. OJ) "*

Beraz, eskumen konkurrenteak gauzatzeko koordinazio-premia horretatik abiatuta, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak 188/2019 Irizpenean egiten duen azterketa zehatzera jotzen dugu. Irizpen horretan, garraio-moduetan inplikatutako administrazioen eskumenak aztertzen dira, eta ez da egokia txosten honetan osorik jasotzea.

Hala ere, laburpen gisa, honela eskematizatu daiteke eskumen-banaketa:

Estatuak oinarrizko legegintza-eskumenak ditu ingurumenaren arloan (EK 149.1.23 artikulua), eta plangintza ekonomikoaren oinarrien eta koordinazioaren arloan (EK 149.1.13 artikulua). Eskumen horiek baliatuz, Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legea eman zen, eta haren oinarrizko aginduak errespetatu behar dira.

EAEk eskumen esklusiboa du honako gai hauetan: trenbideak, lehorreko, itsasoko, ibaietako eta kable bidezko garraioa, portuak, heliportuak, aireportuak eta Euskal Autonomia Erkidegoko meteorologia-zerbitzua, 149.1 artikuluan xedatutakoari kalterik egin gabe. Espainiako Konstituzioaren 20. artikulua, garraio-arloko kontratazio-zentroak eta karga-terminalak (EHAE, 10.32 art.). Trenbideen eta trenbideko garraioaren arloan, EAEren eskumena izango litzateke araugintzakoa eta betearaztekoa; errepideko garraioaren arloan, berriz, lurralde historikoek izango lituzkete betearazpen-eskumenak.

Foru-aldundiek eskumen esklusiboak dituzte errepideen arloan, eta eskumen hori foraltasunaren muin ukiezinaren barruan sartzen da; beraz, EAEk ez du eskumenik esparru horretan.

Udalek hainbat eskumen dituzte aztergai dugun aurreproiektuaren eraginpean, hala nola:

- ✓ *"Pertsonen garraio publikoko hiri-zerbitzuak, beren udalerrietan egiten direnak, edozein modutan" (ETEL 17.1.18)*

- ✓ *"Beren titulartasuneko hiri-bideetan, pertsonen, ibilgailuen (motordunak izan ala ez) eta animalien mugikortasuna eta irisgarritasuna, eta pertsonen eta salgaien garraioa antolatzea, kudeatzea, diziplina ezartzea eta sustatzea, eta, horretarako, beharrezkotzat jotzen diren baliabide materialak, teknikoak eta giza baliabideak finkatu ahal izango dituzte" (ETEL 17.1.32)*
- ✓ *"Hirigintza arloko antolamendua, kudeaketa, egikaritzea eta diziplina" (ETEL 17.1.9)*
- ✓ *"Ingurumena eta garapen jasangarria modu osagarrian antolatzea, sustatzea, kudeatzea, defendatzea eta babestea …" (ETEL 17.1.8)*
- ✓ *"Udal titularitateko herri barruko bide publikoak eta landa-bideak antolatzea eta kudeatzea, zaintzea eta mantentzea barne" ETEL 17.1.31)*
- ✓ *a) hirigintza; b) hiri-ingurumena; d) bide-azpiegitura; g) trafikoa, ibilgailuen aparkalekua eta mugikortasuna. Hiriko garraio kolektiboa (Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 25.2. artikulua)*

Toki-erakundeek dituzten eskumen konkurrente horien norainokoari eta ondorioei buruz ere luze eta zabal adierazi ziren aurreko legegintzaldian izapidetutako aurreproiektuari buruz Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren Irizpenean eta Tokiko Gobernuen Batzordeak egindako txostenean; beraz, orain ez dira errepikatu behar bi txostenetan egindako gogoeta guztiak. Hala ere, arlo honetan azpimarratuko genuke aurreproiektuak argi eta garbi mugatu behar dituela toki-erakundeei esleitzen zaizkien eskumenak, eta ETELen ezarritako eskumen propioen zerrenda errespetatu beharko duela esleipen horrek.

Aurreproiektuaren arau-esparrua ere aztertu zen Aholku Batzorde Juridikoaren 188/2019 Irizpenean. Irizpen hori eman zenetik ez denez aldaketarik egin, ez da beharrezkoa ez den errepikapenik egitea; beraz, erreferentziako arauak jasoko ditugu labur-labur:

- ✓ Estatu mailan, Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen 99.etik 103.erarteko artikuluak, mugikortasun jasangarriari buruzkoak; 16/1987 Legea, uztailaren 30ekoa, Lurreko Garraioen Antolamenduari buruzkoa; eta 38/2015 Legea, irailaren 29koa, Trenbide Sektorearena. Era berean, kontuan hartu beharko da, araua egiteko prozesuan zehar, Estatuak Mugikortasun Jasangarriaren eta Garraioaren Finantzaketaren Lege Aurreproiektu bat izapidetzen hasi duela, eta horren aurretiko kontsulta publikoa 2020ko uztailean egin zela. Era berean, kontuan hartu beharko da aldaketa klimatikoaren eta trantsizio energetikoaren lege-proiektua, gaur egun Diputatuen Kongresuan izapidetzen ari dena.

- ✓ Autonomia-erkidegoan, 4/2019 Legea, otsailaren 21ekoa, Euskal Autonomia Erkidegoko jasangarritasun energetikoari buruzkoa, tokiko mugikortasun-planak eta lantokietako mugikortasun-planak jasotzen dituena. Era berean,

garraiobideen arabera, Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2004 Legea, bidaiariak herri barruan eta herriz kanpo autoz garraiatzeko zerbitzu publikoa arautzen duen ekainaren 29ko 2/2000 Legea eta Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sareari buruzko maiatzaren 21eko 6/2004 Legea ditugu. Lurralde-antolamenduaren eta hirigintzaren eremuetan, Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde Antolamenduari buruzko maiatzaren 31ko 4/1990 Legea eta Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legea ditugu.

- ✓ Europan, 2016/798 (EB) Zuzentaraua, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2016ko maiatzaren 11koa, trenbide-segurtasunari buruzkoa.

Zorrotz aztertutako arau-esparrua alde batera utzita, ekimena, era berean, hainbat plangintza-tresnaren esparruan txertatzen da, eta horiei erantzuten die.

Europan, lehenik eta behin, Europako Itun Berdea[1] dugu. Bertan, Mugikortasun Jasangarriari buruzko atal bat dago, mugikortasunari buruzko hainbat neurri jasotzen dituena eta aurreproiektuan islatzen diren printzipio batzuk ezartzen dituena. Komeni da aipatzea, gainera, Europako Itun Berdean aurreikusitako funtsezko jardueren artean 2021erako aurreikusten dela Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014ko urriaren 22ko 2014/94/EB Zuzentaraua berrikustea, ordezko erregaietarako azpiegitura ezartzeari buruzkoa.

Autonomia-erkidegoan, "KLIMA 2050. 2050erako Klima Aldaketaren Euskal Estrategiaren" 2. helburua ("emisiorik gabeko garraioa lortzea") izenekoak aurreproiektuaren edukiarekin zerikusia duten hainbat jarduera-ildo biltzen ditu, hala nola:

4. Intermodalitatea eta BEG emisio gutxien duten garraiobideak sustatzea.
   12. Bidaiariak eta salgaiak garraiatzeko Euskal Autonomia Erkidegoko trenbide-sare berria garatzea.
   13. Salgaien korridore atlantikoa indartzea (Red Trans-European Transport Networks – TENT-T).
   14. Trenbidearen erabilera eta salgaien itsas garraioa sustatuko duten plataforma logistikoak ezartzea (Jundiz, Pasaia-Irun eta Arasur).
   15. Metro-, tren-, tranbia- eta autobus-sareak sortzea eta/edo handitzea, Euskadiko udal barruko eta hiriarteko garraio publikorako txartel bakarra lortzeko.
   16. Mugikortasun jasangarriko planen garapena sustatzea eskualdean, hirian eta jarduera-zentroetan.
5. Petrolioaren deribatuen kontsumoa ordezkatzea.
   17. BEG (ibilgailu elektrikoa, gas naturaleko ibilgailuak, bizikleta, etab.) gutxiago isurtzen duten garraiobideak orokortzea, laguntza ekonomikoaren eta diskriminazio positiboko neurrien bidez (barne-errekuntzakoak ez diren ibilgailuei TAO ordaintzetik salbuestea, trakzio mekanikoko ibilgailuen gaineko zerga murriztea, etab.).
6. Garraio-azpiegituretan kalteberatasun-irizpideak eta egokitzapen-irizpideak txertatzea.
   18. Garraio-azpiegitura kalteberak identifikatzea eta monitorizatzea, birdimentsionatzeko eta mantentzeko beharrak antzemateko.

[1] Batzordearen komunikazioa Europako Parlamentuari, Kontseilu Europarrari, Kontseiluari, Europako Ekonomia eta Gizarte Lantaldeari eta Eskualdeetako Lantaldeari. COM/2019/640 azkena

19. Konponbideen diseinuan berrikuntza bultzatzea, garraio-azpiegituren erresilientzia handitzeko.

Bestalde, Euskadiko Garraio Jasangarriaren 2030 Gida Planak, Gobernu Kontseiluak 2017ko ekainaren 13an onartu zuenak, lege-aurreproiektuaren xedearekin lotutako sei helburu, estrategia eta jarduera jasotzen ditu. Hala, garapen sozioekonomiko jasangarriaren kultura sustatu beharra aipatzen du, administrazioen, enpresen eta gizartearen artean modu koordinatuan garraioaren plangintza eta antolamendua eginez; garraio-sistema aurreratu bat sustatu beharra, kostuak barneratzeko irizpideetan oinarrituta kudeatua; garraio jasangarria bultzatu beharra, irisgarritasuna bermatuz; intermodalitatea bultzatu beharra; eta garraio publikoaren sistema integratu bat garatu beharra, tarifak bateratuz eta zonakatze komun baten bidez.

VI.- ARTIKULUEN AZTERKETA

VI.1.- Ekimenaren gorputza aztertzerakoan, lehenik eta behin, Aurreproiektuan jasotako erregulazioaren eta indarrean dauden beste arau batzuen eta aurreproiektuko gaiari eragiten dioten eduki arautzaileen arteko lotura nabarmendu behar da. Horregatik, APELen 129. artikuluan arauak egiteko esparruan ezarritako segurtasun juridikoaren printzipioa bermatze aldera, funtsezkoa da araugintza-ekimena "*Estatuko eta Europar Batasuneko gainerako ordenamendu juridikoarekin bat etorriz gauzatzea, arau-esparru egonkor, aurreikusgarri, integratu, argi eta ziurra sortzeko, errazago ezagutzeko eta ulertzeko, eta, ondorioz, pertsonek eta enpresek errazago jarduteko eta erabakiak hartzeko*".

Alderdi horri dagokionez, espedienteari erantsitako memoriek ez dute hasierako egoeraren eta horrek uneko ekimenari ezartzen dizkion baldintzen deskribapen zehatzik egiten, aurreproiektuaren xede den gaia partzialki arautzen duten indarreko arauek adierazten badute ere.

Aurreproiektuan jasotako erregulazioaren azterketak agerian uzten du erregulazio horiek kontuan hartu direla, kontraesanak eta gainjartzeak saihestuz. Horrenbestez, positiboki baloratu behar da integrazio- eta koherentzia-ahalegin hori, ez baita erraza gaia zeharkakoa delako eta dagoeneko onartuta dauden beste arau autonomiko batzuek eragina dutelako horretan.

Espedientearekin batera doan dokumentazioan eta arauaren azalpen-zatian horri buruzko hausnarketa esplizitua egitea komeni den arren, argi dago egindako arau-testuak kontuan hartu dituela, edukia errespetatzeko asmoz, bai Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2004 Legean jasotako erregulazioak, bai Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legea.

VI.2.- Aurreproiektua eskumen-banaketaren ikuspegitik aztertzeari dagokionez, adierazi behar da inplikatutako administrazioen eskumenak errespetatzen dituela.

Estatutik hasita, arau-testuak ez du gaiari eragiten dioten eta oinarrizko izaeraz eman diren Estatuko arauetan jasotako erregulazioa urratzen duen erregulaziorik. Horrela, ez zaie eragiten Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen 99.etik 103.erako artikuluei, mugikortasun jasangarriari buruzkoei, ezta Lurreko Garraioen Antolamenduari buruzko uztailaren 30eko 16/1987 Legean eta Trenbide Sektoreari buruzko irailaren 29ko 38/2015 Legean jasotakoei ere.

Foru-aldundiei dagokienez, aurreproiektuak ez dio eragiten errepideen arloan duten eskumen esklusiboari, eta garraioaren arloan erakunde komunei dagokien legegintza-eskumena egikaritzera mugatzen da.

Baina, gainera, aurreproiektuak ezarritako plangintza-tresna integratuen eskemari dagokionez, komeni da gogoratzea plangintza-tresna integratuen eta mendekoen egitura hori bera jasota dagoela, bidaiarien errepide bidezko garraio-planei dagokienez, Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2004 Legean eta apirilaren 3ko 51/2012 Dekretuan .

Dekretu horri administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri zioten hiru foru-aldundiek, besteak beste, garraio-plan foralen eta plan autonomikoaren artean ezartzen zen loturagatik. Errekurtsoak Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiaren 2129/2014 Epaiaren bidez ebatzi ziren, eta epai horrek ezetsi egin zuen errekurtsoa alderdi horretan.

Aurreproiektuaren 6. artikuluak eskumen-araubidearen banaketa egiten du, eta foru-eskumenak errespetatzen ditu; izan ere, mugikortasun-planak onartzeko eskumenari buruzko gaia alde batera utzita, berariaz aipatzen ditu garraio-modu desberdinen arabera inplikatutako erakunde bakoitzari dagozkion eskumenak. Banaketa honek martxoaren 18ko 4/2004 Legean jasotzen diren errepideko garraioaren arloko foru-eskumenen aitorpen bat da.

Lege-aurreproiektuak udal-eskumenetan izan dezakeen eraginari dagokionez, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak (ETEL) 17. artikuluan egiten dituen udal-eskumenen aitorpenetik eta aintzatespen horri eman beharreko interpretaziotik abiatu behar dugu. Gai hori dagoeneko argituta dago Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak horri buruz ezarritako doktrinan.

Beraz, eta Eusko Legebiltzarrak emandako legeetan eskumen propioak zehazteko beharra kontuan hartuta (18. art ETEL), aurreproiektuak hiri-mugikortasuneko planak onartzeko udal-eskumena jasotzen du 6. artikuluan.

Horri dagokionez, kontuan hartu behar da plangintza-tresna horiek onartzeko betebeharra ez duela aurreproiektuak ezartzen; aitzitik, lege-aurreproiektuak Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legean jasotako erregulazioa jasotzera mugatzen da.

ETELen 18.3 artikuluak ezartzen du udalerriei eskumen propioak esleitzen dizkieten legeek edo propiotzat esleitutako eskumenetatik eratorritako zerbitzu, jarduera edo

prestazioen zehaztapena dakarten erregulazioek eranskin espezifiko batean jaso beharko dutela udalerrien finantza-nahikotasuna bermatzeko beharrezko baliabideen zuzkidura. Aurreproiektu honetan ez da beharrezkoa eranskin hori udalei ez zaieelako eskumen berririk esleitzen.

Egia da aurreproiektuak eskakizun gehigarri bat ezartzen diola hiri-mugikortasuneko plan horiek onartzeko prozedurari – Euskadiko Mugikortasun Jasangarriko Planarekin bat datozela justifikatzen duen txosten bat sartzea – eta zehaztapen espezifiko batzuk ezartzen dituela plangintzaren eta mugikortasun jasangarriaren arloan, baina eskakizun horiei Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak 188/2019 Irizpenean ezarritakoa aplikatuko litzaieke:

> "93. Gai horri dagokionez, lehenik eta behin, mugikortasun jasangarriko udal-politikak jaso behar dituen plangintza-tresna bat definitzeak ez dirudi eragin ekonomiko zuzenik izan dezakeenik horrelako gidalerroak hartzera behartuta dauden udalentzat, horretarako eskatzen den administrazio-lana gorabehera. Arau nagusia da, eta ez du mugikortasun-programak finantzatzeko neurririk zehazten, eta ez du inbertsioetarako konpromiso zuzenik hartzen. Ez dirudi, ezta ere, egungo eskumen-banaketa berritzen ari denik, ezta lehendik dagoenaz bestelako zerbitzuen zehaztapenik egiten ari denik ere. Aitzitik, administrazio publikoek beren eskumen-eremuetan gauzatzen dituzten politiken orientazio estrategikoa da, eta horien ezarpena modu koordinatuagoan, eraginkorragoan eta efizienteagoan garatzeko elementuak ezartzen saiatzen da.
>
> 94. Eskumen-eremu bakoitzeko politika publikoetan irizpide estrategikoak aplikatzea da kontua, nazioarteko eta estatuko erakundeetatik arlo horretan eratorritako helburuekin lerrokatuta. Bestalde, ezin dugu ahaztu, lehen ikusi dugun bezala, arlo horretako plangintza- eta ebaluazio-betebeharrak aurreko beste lege-arau batzuek sartu zituztela, eta, beraz, hala badagokio, betebehar horiek zehazten dituzten edukiez hitz egingo dugu, batez ere planen arteko koordinazioan eraginez."

VI.3.- Artikuluak aztertzeari ekingo diogu, azalpenean ahalik eta argitasun handiena emateko, Lege Aurreproiektuko artikuluen ordenari jarraituko diogu, baina iruzkinen bat egin behar den artikuluei bakarrik erreparatuko diegu.

1. artikuluko planteamenduarekin bat etorriz, aurreproiektua, onartu ondoren, EAEko garraioen arloko goiburuko erregulazio bihurtuko da, eta orain arte arlo horretan emandako araudi sektoriala, batez ere errepideko garraioari buruzkoa, integratzeko asmoa izango du. Horri 6/2004 Legean jasotako trenbideko garraioari buruzko erregulazio laburra gehitu beharko genioke.

2. artikuluari dagokionez, adierazi behar da legeak irismen handiagoa duela plangintza-tresnei buruzko erregulazioarena baino; beraz, ez dator bat errealitatearekin arauaren aplikazio-eremua tresna horiena dela esatea.

3. eta 4. artikuluetan ezarritako jarduketa-printzipioak eta helburuak bat datoz Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2004 Legean, Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen 99. eta 100. artikuluetan eta txosten honetako arau-esparruaren atalean jasotako plangintza-tresnetan ezarritakoekin.

Definizioei buruzko 5. artikuluan, "trafikoaren baketzeari" buruzkoa sartzea gomendatzen dugu. Kontzeptu hori aurreproiektuaren 8.2 artikuluan jasota dago, eta, berria den arren, ez da beste araudi aplikagarri batean ere jasotzen, non eta ez dudan akatsik egiten.

Txostenean lehenago adierazi den bezala, 6. artikuluak inplikatutako administrazioen arteko eskumen-banaketa ezartzen du, eta administrazio bakoitzaren eskumen-esparrua erabat errespetatuz egiten du, jarduteko eremu geografikoaren eta garraiobideen eskumenen arabera.

9. artikuluak garraio publikoa sustatzeko neurriak arautzen ditu eta 3. atalean hiriguneetarako sarbidea mugatzeko sistemak sartzea jasotzen du. Gai honi dagokionez, kontuan hartu behar da aurreko legegintzaldian izapidetutako aurreproiektuari buruz, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak emandako Irizpenean iradoki zuela muga horiek proportzionalak eta ingurumen- eta osasun-irizpideen arabera justifikatuak izan beharko direla. Aipatutako artikuluak hori betetzen du.

Gainera, komeni da kontuan hartzea aurreikuspen horiek Estatuko oinarrizko araudian eta EAEko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legean ere ezarrita daudela. Horrela, azaroaren 15eko 34/2007 Legeak, airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzkoak, toki-erakundeei ahalmena ematen die "*trafikoa erabat edo partzialki murrizteko neurriak hartzeko, ibilgailu kutsakorrenei, matrikula jakin batzuei, ordu jakin batzuei edo eremu jakin batzuei mugak jartzea barne*", lege horren helburuak lortze aldera. Bestalde, 4/2019 Legeak honako hau ezartzen du 23. artikuluan: "*Udalerriek beren udal-mugarteko gune jakin batzuetara sartzea debekatu edo mugatu ahal izango diete ordezko erregairik erabiltzen ez duten ibilgailuei edo propultsio-teknologia dela-eta emisio-maila jakin batzuk gainditzen dituztenei*".

Ildo beretik, Klima Aldaketari eta Trantsizio Energetikoari buruzko Lege Proiektuak ezartzen du 50.000 biztanletik gorako udalerriek emisio txikiko eremuak izan behar dituztela, eta eremu horietan ibilgailuen sarbide-, zirkulazio- eta aparkaleku-murrizketak aplikatuko direla, airearen kalitatea hobetzeko eta berotegi-efektuko gasen emisioak arintzeko.

III. kapituluan jasotzen den plangintza-tresnei buruzko erregulazioari dagokionez, lehenik eta behin, adierazi behar da erregulazioa jarraitzea zaila dela aplikatu beharreko araudian jasotzen diren garraio eta mugikortasunaren arloko plangintza-tresnak ugariak direlako.

Estatuko arauditik hasita, Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen 101. artikuluak mugikortasun-planak arautzen ditu, eta, onartzeko nahitaezko irizpiderik ezartzen ez badu ere, gutxieneko eduki bat eta parte-hartze publikorako nahitaezko izapide bat ezartzen ditu:

> 4. Mugikortasun Jasangarriko Planen edukiak, gutxienez, honako hauek bilduko ditu: egoeraren diagnostikoa, lortu beharreko helburuak, hartu beharreko neurriak, finantzaketa-mekanismo egokiak eta horien jarraipena, ebaluazioa eta berrikuspena egiteko prozedurak, eta ekonomia-,

gizarte- eta ingurumen-kostuen eta -onuren azterketa. Azaldutakoa plan horien edukiari ere eskatu ahal izango zaio bide-segurtasunari dagokionez.

5. Artikulu honetan aipatzen diren Mugikortasun Jasangarriko Planak egitean eta berrikustean, parte-hartze publikoa bermatuko da, uztailaren 18ko 27/2006 Legean aurreikusitakoaren arabera (lege horrek ingurumenaren arloan informazioa eskuratzeko, publikoki parte hartzeko eta justiziara heltzeko eskubideak arautzen ditu).

Bestalde, EAEko Jasangarritasun Energetikoari buruzko otsailaren 21eko 4/2019 Legeak hiri-mugikortasuneko planak eta lantokietako mugikortasun-planak arautzen ditu, eta foru-aldundien mugikortasun-planak ere aipatzen ditu.

Gainera, Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2004 Legeak garraio-plan batzuk ere arautzen ditu, errepideko bidaiari-garraiora mugatuta. Aurreikuspen hori Errepideko Bidaiari Garraioaren Erregelamenduan dago garatuta. Erregelamendu hori apirilaren 3ko 51/2012 Dekretuaren bidez onartu zen, eta EAEko hiru erakunde-eremuetako (Eusko Jaurlaritza, foru-aldundiak eta udalak) errepideko garraio-planak arautzen ditu.

Aurreproiektuak berak, 29. artikuluan, beste plangintza-tresna bat jasotzen du: garraio-zerbitzuen eskaintza programatzeko zerbitzu-planak.

Hiri-mugikortasuneko planei eta lantokietako mugikortasun-planei dagokienez, aurreproiektuaren erregulazioak errespetatu egiten du EAEko Jasangarritasun Energetikoaren Legean jasotakoa, berariazko aipamenak egiten baititu, eta agerian uzten du plangintza-tresna berberak direla.

Aurreproiektuaren 15. artikuluan araututako Lurralde Historikoetako mugikortasun jasangarriko planei dagokienez, ordea, gomendagarria litzateke arau-testuak EAEko Jasangarritasun Energetikoaren Legearen 24. artikuluan araututako mugikortasun-planekiko harremanari buruzko erreferentziaren bat jasotzea.

Bestalde, apirilaren 3ko 51/2012 Dekretuan araututako errepide bidezko garraio-planei dagokienez, aurreproiektu honek plangintza-tresna biak mantentzea erabaki du: errepide bidezko garraio-planak eta garraio jasangarriko planak. Horixe ondorioztatzen da Bigarren Xedapen Gehigarriaren edukitik, zeinak gaitzen baitu Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2008 Legean araututako garraio-planen edukia sar dadin aurreproiektuan araututako mugikortasun jasangarriko planetan eta zerbitzu-planetan.

Plangintza-tresnak mantentzeko aukera horrek errespetatu egiten du erakunde-esparruen antolamendu-autonomia, baina plangintza-tresna gehiegi sor ditzake, eta horrek zaildu egiten du, berez, haien arteko koherentzia.

Ikuspuntu horretatik, zuzenagoa litzateke bi tresna horiek bakar batean sartu beharra, are gehiago kontuan hartuta, espedienteari erantsitako justifikazio-memoriak dioen bezala, "o*rain arte administrazio eskudunek ez dituztela onartu lege horrek eta hura*

garatzeko erregelamenduak (apirilaren 3ko 51/2012 Dekretuak onartua) aipatzen dituzten errepideko bidaiarien garraio-planak". Egoera horretan, foru-aldundiek eta udalek onartu behar dituzten mugikortasun jasangarriko planek Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2008 Legean araututako garraio-planetan jasotako zehaztapenak nahitaez jaso ditzaten eskatzeak berekin ekarriko luke administrazio publikoek onartu beharreko plangintza-tresnak murriztea.

Berriz ere arau-ekimenak arau-esparru integratua bermatu behar duela kontuan hartuta, aurreproiektuak integrazio hori formalki jasotzen badu ere, ildo horretan apustu sendoagoa egin zezakeen, eta garraio jasangarria planifikatzeko tresna bakarra finkatu administrazio-eremu bakoitzerako.

Errepideko Bidaiari Garraioaren martxoaren 18ko 4/2008 Legearen arabera Eusko Jaurlaritzari dagokion hiriarteko garraioaren plangintza orokorraren kasuan, haren edukia Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Planean sartzeko aukera da egokiena, kontuan hartuta gaur egun ez dela onartu.

Autonomia- eta foru-mugikortasuneko planen edukiari dagokionez, aurreproiektuaren aurreikuspena bat dator Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legean jasotakoarekin, eta bi erregulazioetan eskatutako gutxieneko edukiak pareka daitezke.

Bestalde, aurreproiektuak 13. artikuluan jasotzen du, aurreko legegintzaldian izapidetutakoa ez bezala, plangintza-tresnek bermatu egin behar dutela irisgarritasuna sustatzeko araudia betetzen dela. Horri dagokionez, aurreproiektua idatzi duenaren borondatea laudagarria denez, plan horiek nekez bermatu ahal izango dute arau bat betetzea, plangintza-tresnen ezaugarri den hertsadura juridikorik ezaren ondorioz. Agian aurreproiektuak kontrakoa planteatu beharko luke: plangintza bera irisgarritasuna sustatzeko arauditik eratorritako betebeharrak kontuan hartuta egin behar dela.

Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Plana, aurreproiektuaren 14. artikuluan arautua, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak aurreko legegintzaldian izapidetutako testuari buruz eman zuen irizpenaren arabera, "*nahiago izan du bere izaera autonomoari eustea, formalki behintzat lurralde-plan sektorialtzat jo gabe, kategoria hori merezi izan baitezake lurraldean duen eraginagatik, Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde Antolamenduari buruzko 4/1990 Legearen arabera (16. artikulua)*". Aurreproiektuaren aukera horren aurrean, harrigarria da hura onartzeak dekretu forma hartzea eta EHAAn argitaratzea, EAEko Administrazio Orokorrak erabili ohi dituen plangintza-tresnek ez baitituzte irizpide horiek[2] jarraitzen.

Onespen-prozedurari dagokionez, adierazi behar da, planaren hasierako onespenaren ondoren jendaurreko informazioaren izapidea aurreikusten dela eta baita ere hasierako onarpena jasotako plana EHAAn argitaratzea. Argitalpen honi buruz kontuan hartu behar da, Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 83. artikuluaren arabera,

[2] Gobernu Kontseiluaren 2020ko abenduaren 15eko erabakia, XII. Legegintzaldiko Jaurlaritzaren plan estrategikoen egutegia eta onartzeko prozedura onartzen dituena

jendaurreko informazioaren izapideak berak eskatzen duela EHAAn iragarkia argitaratzea. Hau horrela izanik parte-hartzearen eta gardentasunaren printzipioak nahikoa bermatuta egongo lirateke EHAAn jendaurreko informazioaren izapidea argitaratzearekin, behin-behinekoa den testu bat argitaratu gabe; beraz, administrazio-sinplifikazioaren printzipioa errespetatzeak gomendatzen du izapide berean sartzea aurreproiektuan aurreikusitako bi argitalpenak EHAAn.

Hiri-mugikortasuneko planei dagokienez, 16. artikuluan plan horiek egiteko prozedurari izapide gehigarri bat gehitzen zaio: plan hori Euskadiko Mugikortasun Jasangarriaren Planarekin bat ote datorren ebaluatzeko txosten bat sartzea. Lehen ere esan dugu eskakizun horrek ez duela behar adinako garrantzirik aurreproiektuak ETELen 18.3 artikuluak eskatzen duen finantzaketa-eranskin bat izan dezan eskatzeko.

Baieztapen hori bera egin behar da aurreproiektuaren 18.3 artikuluan jasotako eskakizunari dagokionez; izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoko Jasangarritasun Energetikoaren Legean araututako mugikortasun-azterlanaren eduki gehigarria jasotzen du.

19. artikuluak ebaluazio- eta jarraipen-adierazleak arautzen ditu, eta mugikortasunaren ingurumen-inpaktuei eta mugikortasun-sistemari berari buruzko parametro jakin batzuen ebaluazioa eskatzen du. Irizpide horiek aurreproiektuan aurreikusitako mugikortasun jasangarriaren plangintza-tresna guztiei aplikatzen zaizkie. Hala ere, gure ustez zaila izan daiteke tresna horiek guztiek – lantokietako mugikortasun-planek eta udalerri txikietako hiri-mugikortasuneko planek – adierazle horiek jasotzea. Maila horietan berotegi-efektuko gasen emisioak, kutsadura akustikoa edo kutsadura atmosferikoa[3] neurtzeko betebeharrik ez dagoenez, nekez zehaztuko dira adierazleak helburuak zenbateraino bete diren baloratzeko.

IV. kapituluan, publikotasunaren jardun-printzipio batzuk jasotzen dira, aplikagarriak diren beste arau orokor batzuetan jasota daudenak. Hala, gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legean eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legean izapidetze elektronikoari dagokionez ezarritako informazio eta parte-hartze publikoko betebeharrak errepikatzen ditu.

24. artikuluak mugikortasun jasangarriaren arloko ekintza publikoa ezartzen du. Ekintza publiko hori administrazio-eremura mugatzen da; beraz, ez du eraginik arlo prozesalean. Estatuaren eskumen esklusiboa da, Konstituzio Auzitegiak berriki errepikatu duen bezala Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiaren Administrazioarekiko Auzien Salaren Bigarren Atalak planteatu duen 1772-2020 zenbakiko konstituziokontrakotasun-auzian. Auzi honetan, Euskal Autonomia Erkidegoko ingurumena babesteari buruzko otsailaren 27ko 3/1998 Legearen 3.4 artikuluaren konstituzionaltasuna aztertu da, a.

[3] Airearen kalitateari buruzko planak 100.000 biztanletik gorako udalerriei eska dakizkieke, airearen kalitateari eta atmosferaren babesari buruzko azaroaren 15eko 34/2007 Legearen arabera. Atalase hori bera aplikatzen da zarata-mapen eskakizunari dagokionez, Zaratari buruzko azaroaren 17ko 37/2003 Legearen arabera.

V. kapituluan araututako mugikortasuna kudeatzeko tresnei dagokienez, aurreko legegintzaldian izapidetutako aurreproiektuari buruz Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak emandako irizpenak planteatzen zuen proposatutako erregulazioak errespetatu egin behar zituela administrazioek garraio-tarifak ezartzeko dituzten eskumenak. Txostena egiten ari gatzaizkion aurreproiektuak aldatu egin du irizpen horren xede izan zen erregulazioa, eta 26. artikuluak, horrenbestez, ez die garraio-agintaritzei tarifen gaineko eskumena ematen, tarifak proposatzekoa baizik. Hala ere, eskumen-esleipen hori "sortze-tresnaren arabera" egiten da. Badirudi formula horren bidez garraio-agintaritzen erregulaziora jo nahi dela soilik, halako moldez non proposamen-funtzio hori izango luketen ala ez, beren erregulazioak ezartzen duenaren arabera.

Garraio-tituluen elkarreragingarritasunari dagokionez, 27. artikuluak elkarreragingarritasunaren nahitaezkotasuna zehazten du, eta bigarren xedapen iragankorrak 2 urteko gehieneko epea ezartzen du helburu hori finkatzeko. Espedienteari erantsitako justifikazio-memoriak elkarreragingarritasuna une honetan zer egoeratan dagoen zehazten du, eta hortik ondorioztatu beharko litzateke ezarritako epea nahikotzat jotzen dela. Komenigarria litzateke horri buruzko adierazpen argi bat egitea, 2 urteko epe hori ezartzea justifikatzeko.

Lehenengo Xedapen Gehigarriak Euskadiko Trenbide Segurtasuneko Agentziaren sorrera arautzen du, eta oso eduki laburrarekin egiten du, haren izaera juridikoa zehaztuz eta haren eginkizunak eta antolaketa-egitura geroagoko erregelamendu bidezko garapen batera igorriz.

Sorkuntza hori aztertzerakoan, Euskal Sektore Publikoaren Lege Proiektua[4] hartzen badugu erreferentziatzat, kontuan hartu beharreko lehenengo gauza da Lege Proiektu horrek Administrazioaren nortasun juridikoaren batasunaren nagusitasun-printzipioa ezartzen duela. Horren arabera, nortasun juridiko propioa duten erakundeak eratzeko, ezinbestekoa izango da bete beharreko interes orokorra edo eman beharreko zerbitzua Administrazio Orokorreko administrazio-organo eta -zerbitzuetatik lortu ezin izatea.

Horretaz gain, aipatutako lege-proiektuak ezartzen du EAEko Administrazio Orokorraz bestelako erakundeak sortzea erabakitzen duen legeak gutxieneko eduki hau izan behar duela:

a) Bere pertsonifikazioa, izaera juridikoa eta atxikita dagoen Administrazio Orokorreko sailaren identifikazioa.

b) Erakundearen izena eta egoitza.

c) Zer helburu eta interes orokor duen sortzeak, eta zer eginkizun esleitzen zaizkion, berariaz adierazita zer administrazio-ahal balia ditzakeen.

[4] Gobernu Kontseiluak 2020ko abenduaren 29an onartua

d) Gobernu-organoek eta, egonez gero, kontsulta-eginkizunak esleituta dituztenek, honako hauek adierazita: kide bakarrekoak edo kide anitzekoak diren, nola osatuko diren, kideak nola izendatuko diren eta kide bakoitzari zer eginkizun dagozkion.

e) Erakundearen egitura organikoaren eta administratiboaren oinarriak, baita erakundeko zuzendaritza-postuak ere, agintzen zaizkien eginkizunak zehaztuta, haien egintza edo ebazpenen balio juridikoa adierazita, eta, hala badagokio, administrazio-bidea amaitzen dutenak adierazita.

f) Hala badagokio, ekonomia- eta finantza-araubideari eta giza baliabideei buruzko gaietan aplikatu beharreko araubide juridiko zehatza identifikatzea.

g) Erakundeari atxikitako langileak eta ondarea, baita bere eginkizunak betetzeko dituen baliabide ekonomikoak ere.

h) Erakundea azkentzeko eta likidatzeko prozedura.

Bestalde, Euskal Sektore Publikoaren Lege Proiektuak eskatzen du, era horretako erakundeak sortzea barne hartzen duen edozein lege izapidetzeko esparruan, horiek eratzeko beharra eta lege honetan ezarritako tipologiaren artean hautatutako pertsonifikazio juridikoaren forma egokia dela egiaztatu behar dela, erakunde berriak garatuko dituen funtzioak edo jarduera kontuan hartuta eta gainerako antolaketa-forma juridiko alternatiboen balorazio-azterketa egin ondoren.

Horrez gain, eta indarrean dagoen araudiari dagokionez, urriaren 19ko 2/2017 Legegintzako Dekretuaren bidez onartutako Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Kontrolari eta Kontabilitateari buruzko Legearen arabera, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoko organo eta erakundeak sortzea eta ezabatzea, baita horien aldaketak eta berregituraketak egitea ere, ekonomiaren eta arauen kontrolari lotuta dago, ekonomiaren eta antolaketaren aldetik.

Kontrol horren forma eta edukia Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren barneko ekonomiaren kontrola eta kontabilitatea garatzen dituen urriaren 31ko 464/1995 Dekretuan zehazten da. Horren arabera, kasu horietan, kontrol ekonomikoak berariaz jaso eta adierazi beharko du proposatutako antolaketaren arrazionaltasuna, zerbitzuen egungo kostuan, errendimenduan eta eraginkortasunean duen eragina, eta etorkizunean izan dezakeen aurreikuspena.

Horretarako, 43. artikuluak honela zehazten du espedientearekin batera aurkeztu beharreko dokumentazioa:

a) Erakundea edo organoa sortzeko, edo, hala badagokio, aldatzeko eta berregituratzeko beharraren edo egokitasunaren justifikazioa, gauzatuko dituen edo integratuko den ekonomia- eta aurrekontu-programak betetzeko.

b) Erabiliko diren giza baliabideen aurreikuspena, ordainsariak eta kostuak deskribatuta, baita eragindako baliabide materialena ere, gastu arrunta edo kapital-gastua dakartenak bereizita.

c) Funtzionamenduaren kostuari eta zerbitzuen errendimenduari edo erabilgarritasunari buruzko azterlan ekonomikoa, eta, hala badagokio, lau urterako plan ekonomikoa.

Gainera, erakunde berriaren jarduera gauzatuko den ingurune ekonomikoari buruzko informazio orokorra eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak eta

Instituzionalak erakunde horretan parte hartzea justifikatzen duten arrazoi ekonomiko-enpresarialak, soziokulturalak edo estrategiko-politikoak biltzen dituen justifikazio-memoria bat igorri beharko dela gaineratzen du dekretuak. Erakunde hori sortzearekin edo bertan parte hartzearekin lortu nahi diren helburuak zehaztu beharko dira, epe ertainean kuantifikatzeko modukoak, eta adierazleak ezarri beharko dira, bai objektiboak bai subjektiboak, betetze-maila neurtu ahal izateko.

Era berean, honako hauei buruzko informazioa erantsiko da: erakunde berriaren helburu sozialari buruzko informazioa, Eusko Jaurlaritzaren partaidetza-ehunekoa, aurreikusitako ekarpenekin, gainerako parte-hartzaileen xehetasuna eta parte-hartzearen ehunekoa, inbertsio-proiektuak, proiektuaren errentagarritasunaren azterketa ekonomikoa eta soziala, eta, hala badagokio, kapital- eta ustiapen-aurrekontuak, aurreikusitako finantza-egoerak, aurreikusitako zorpetzea eta proposamena behar bezala ezagutzeko aukera emango duten gainerako elementuak eta dokumentazioa.

Azaldutako gaiei erreparatzen badiegu, funtsezkoa da Agentziaren sorrera eta hautatu den izaera juridikoaren aukera zehatza behar bezala justifikatzea, arau-testua eta memoria ekonomikoa aipatu diren edukiekin osatzeaz gain.

VII.- ENPRESETAN DUEN ERAGINA EBALUATZEKO TXOSTENA

Izapidetzen den araua xedapen orokorra denez, Euskadiko Ekintzaileei buruzko ekainaren 28ko 16/2012 Legearen 6. artikuluan xedatutakoa betez, zerbitzu juridikoek arauak enpresen eraketan, abiaraztean eta funtzionamenduan duen inpaktuaren nahitaezko ebaluazio-txostena egin behar dute.

Izapidetzen ari den arauaren xedea da pertsonen eta salgaien garraioak bete behar dituen printzipioak eta helburuak ezartzea, eta, funtsean, plangintza-betebeharrak ezartzen dizkie herri-administrazioei.

16/2012 Legearen xedea da, 1. artikuluaren arabera, "*enpresa- eta ezarpen-askatasuna eta zerbitzu-jardueretara iristeko eta horietan aritzeko askatasuna bermatzea*", eta, horretarako, administrazio publiko guztiak behartzen ditu "*ekintzaileei alferrikako kostu burokratikoak ezartzen dizkieten erregulazio guztiak saihestera, baita jarduera ekonomikoari pizgarriak kentzen dizkioten legeria konplexuak ere*".

Testuinguru horretan, esan daiteke izapidetzen ari den lege-aurreproiektuak ez duela eraginik enpresen eraketan, abian jartzean eta funtzionamenduan, eta enpresei ez zaiela inolako kargarik ezartzen, ez eraketan, ez abian jartzean, ez funtzionamenduan.

Azken zehaztapen horri dagokionez, ezin da ahaztu, espedientean sartutako justifikazio-memoriak gogoratzen duen bezala, arauak jasotzen dituen lantokietako mugikortasun-planak, enpresen funtzionamendurako karga izan daitezkeenak, EAEko Jasangarritasun Energetikoaren Legean arautu zirela.

VIII.- LEGEGINTZA-TEKNIKARI BURUZKO GAIAK ETA BESTE GAI FORMAL BATZUK

Lege-aurreproiektuaren testuak errespetatu egiten ditu lege-proiektuak, dekretuak, aginduak eta ebazpenak egiteko jarraibideak (Gobernu Kontseiluak 1993ko martxoaren 23ko bilkuran onartuak eta 8/2003 Legeak berariaz indarrekotzat jotakoak). Hala ere, honako alderdi hauek zuzentzea gomendatzen da:

- ✓ 5. artikuluan, definitzen diren eta formulazio tabulatuan jasotzen diren kontzeptuak zenbakitzea gomendatzen da.
- ✓ 7. artikuluan ez litzateke beharrezkoa izango paragrafoa zenbakitzea, artikulu horretan paragrafo bakarra baitago.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 30.1 artikuluaren arabera, lege-proiektuak berariaz jaso beharko du azalpen-zatian kontsulta-organoak emandako irizpenarekin bat datorren ala ez, eta hori kontuan hartu beharko da behin betiko testua idazterakoan.

Lege-aurreproiektuak hizkera ez-sexista zuzen erabiltzen du, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 18.4 artikuluaren arabera.

IX.- ONDORENGO IZAPIDETZEA

Lege-aurreproiektua behin betiko onartu arte jarraitu beharreko izapidea behar bezala garatuta dago hasteko aginduan.

Horri dagokionez, hala ere, Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordearen txostenaren irismena aztertu behar da, agindu horretan aurreikusia, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 91.1 artikuluaren esparruan.

Txosten horrek interpretazio desberdinak izan ditu beste arau-proiektu batzuen izapidetzean, eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak 126/2019 Irizpenean baloratu du:

> 84. Aurreratu dugun bezala, Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordeak egindako txostena, horren helburua eta ondorioak berariaz aztertu behar dira.
> 90. Bada, Batzorde Juridiko honek uste du, ETELen barne-koherentziari eta 1. artikuluan azaldutako helburuari erreparatuta, "Udal-eskumen propioak soilik" esamoldeak ez duela alerta goiztiarreko mekanismotik kanpo uzten sektore bat antolatzen duen araudi sektoriala, eta, kasu honetan bezala, eskumenak autonomia-erkidegoko administrazio-mailen artean antolatzea ezartzen du.

Beraz, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren ustez, ezin da zorrotz interpretatu alerta goiztiarreko organo gisa jarduten duen Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordearen txostenaren eremua, eta, arau-maila eta proposatutako erregulazioak udal-eskumenetan duen eragina kontuan hartuta, egokia da haren txostena ETELen 90. artikuluan ezarritakoaren esparruan aintzat hartzea.

Planteamendu horren arabera, hori izango da Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordeari dagokion prozedura-unean eskatu beharreko txostenaren irismena.

Hori da informatu behar duguna, betiere zuzenbidean oinarritutako irizpide hobearen mende.

Vitoria-Gasteiz,

SINADURA ELEKTRONIKOA:
AHOLKULARITZA JURIDIKOA
ZERBITZU ZUZENDARIA