ENPLEGU PUBLIKOAREN LEGE-AURREPROIEKTUAREN TXOSTEN JURIDIKOA

I.- SARRERA

Herri Administrazio eta Justizia Saileko Funtzio Publikoko Zuzendaritzak eskatuta, Enplegu Publikoaren Lege-aurreproiektu honi buruzko txosten juridiko hau egiten da.

8/2003 Legeak, abenduaren 22koak, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurarenak, bere 7.3. artikuluan zera dio, *"betiere, prozeduraren instrukzioa egin duen saileko zerbitzu juridikoak txosten juridiko bat egin beharko du alderdi hauek aztertzeko: egitekoa den arauaren funts objektiboa zein den, haren edukia Legearen eta Zuzenbidearen araberakoa den eta araugintza-teknikaren jarraibideak bete diren, baldin eta halakorik balego".*

Zerbitzu Zuzendaritzak du txosten hau egiteko eskuduntza, 188/2013 Dekretuak, apirilaren 5ekoak, Herri Administrazio eta Justizia Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen dituenak, bere 6.1.e) artikuluan adierazten duenaren arabera, *"Sailari dagozkion gaietan, irizpide teknikoak prestatzea eta, oro har, laguntza juridikoa ematea, Saileko organoek proposatzen dutenean; halaber, eskatzen zaion laguntza ematea xedapen orokorrak prestatzeko eta administrazio-egintzak emateko prozeduretan".*

II.- AURREKARIAK

Enplegu Publikoaren Lege-aurreproiektu honekin eguneratu nahi da arlo horri buruzko legedia. Hogeita bost urte pasatu dira *uztailaren 6ko 6/1989 Legea, euskal funtzio publikoari buruzkoa,* eman zenetik eta ordutik aldaketa ugari izan dira eremu horretan.

Aldaketok bitan laburbildu daitezke. Lehenengoa, *Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren apirilaren 12ko 7/2007 Legea* (EPOE-EBEP) argitaratzeak oinarrizko arau-esparru berri bat ekarri zuela arlo horretan. Arau-esparru berri horrek, arautzen duen instituzioa birdefinitzeaz gain ("funtzio publiko"tik "enplegu publiko"ra),

enpleguarekin lotutako estatu-oinarrien ikuspegi irekiagoa ezarri du (batzuetan, zuzenean xedapen bidez eta beste batzuetan printzipio irekien bidez), eta horren ondorioz, araugintzarako tarte zabalagoa utzi du autonomia erkidegoen esku, batez ere honako arloetan: enplegu publikoko harremanen egitura-kontuetan eta bere dimentsio objektiboetan, zuzendaritza publiko profesionalean, enplegu publikoaren antolamenduan eta egituran, karrera profesionalean, jardunaren ebaluazioan eta ordainsarien sisteman.

Egitura-elementu horiek guztiak oso zabal taxututa daude oinarrizko legerian bertan, eta horrek legegile autonomikoari (euskal legegileari, kasu honetan) eskatzen dio haien norainokoa, funtzioa eta, azken buruan, defendatzen den enplegu publikoaren eredu bera definitzea. Baina, EPOE-EBEPean jasotako xedapen batzuek geroratu zuten berrikuntzen aplikagarritasuna legegile autonomikoek legea garatu arte, hau da, legegile autonomikoak berrikuntza-potentzial hori guztia (edo, nahiago bada, paradigma-aldaketa hori) baliatu ezean, haren eraginkortasuna hibernatuta geratuko litzateke. Horregatik, beraz, Euskal Enplegu Publikoari buruzko Lege hau onartzearen garrantzia, berak aktibatu egingo baititu enplegu publikoaren alorreko oinarrizko legeriaren alderdirik berritzaileenak: zuzendaritza publiko profesionala, karrera profesionala, jardunaren ebaluazioa, ordainsarien sistema eta lanpostuak betetzeko sistemak.

Eta eremu horretan eman den bigarren aldaketa begien bistakoa da: denboraren joanak bere eragina izan du funtzio publikoaren erakunde zaharrean, eta aldaketa ugari izan da administrazio publikoen inguruan azken hamarkada biotan, batez ere, 2007tik aurrera.

III.- ESKUMEN MATERIALA, FORMALA ETA ARAU MAILA

1.- Gaia arautzeko eskumena

Aurkeztu den aurreproiektuaren xedea da «*Euskadiko enplegu publikoa antolatzea, haren araubide juridikoa definitzea, eta ondo kudeatzeko baliabideak garatzea»,* eta «*Euskal Sektore Publikoko langileei aplikatuko zaie*» (funtzionario, lan-kontratuko eta behin-behineko langileak) baldin eta «*edozein administrazio publikotan edo lege honen aplikazio-eremuaren barruan sartzen diren gainerako erakunde instrumentaletan zerbitzu profesional ordainduak eskaintzen*» badute.

Espainiako Konstituzioko 149.1.18 artikuluak Estatuari ematen dio erabateko eskumena «*funtzionarioen estatutu-erregimenaren*» oinarriak ezartzeko, eta bere 179.1.7 artikuluan «*Lan-legerian; kontuan edukita autonomia erkidegoen erakundeek*

betearazi lezaketela». Aipatutako eskumen horiek oinarri, Estatuak Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren apirilaren 12ko 7/2007 Legea (EPOE-EBEP) argitaratu zuen.

Legearen seigarren artikuluak hauxe dio:

> «*6. artikulua. Funtzio Publikoko legeak.*
>
> *Estatutu hau garatzeko, Gorte Nagusiek eta autonomia-erkidegoetako legebiltzarrek, beren eskumenen eremuan, Estatuko Administrazio Orokorraren eta autonomia-erkidegoetako administrazioaren Funtzio Publikoa arautzeko Legeak onetsiko dituzte*».

Euskal Enplegu Publikoa arautzeko EAEk duen eskumen osoa Estatutuaren 10.4. artikuluan oinarritzen da. Bertan jasotzen da Autonomia Erkidegoak bere antolaketan eskuduntza osoa duela: *«Euskadiko eta bertako Administrazio Lokaleko funtzionarioen Estatutoa, Konstituzioaren 149.1.18 artikuluan jartzen denari kalterik egin barik».* Beraz, EAEk Konstituzioko artikulu horretan ezarritakoa errespetatu behar du, *«Herri-administrazioen araubideari eta horien funtzionarioen estatutuari buruzko oinarriak (…) autonomia erkidegoen berezko antolaketak eratortzen dituen berezitasunei kalterik egin gabe»* (Konstituzioaren 149.1.18. artikulua).

Aitzinean aipatu den oinarrizko araudiari dagokionez, Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren 7/2007 Legea eman zen (EPOE-EBEP). Oinarrizko legea izanik, administrazio publiko oroko enplegatu publikoei amankomun izango zaiena arautzeari mugatzen du bere edukia, beraz, gutxieneko edukia du. Horrela izanik, gutxieneko eduki horrek garapena behar du, eta garapen hori lurralde-administrazioei dagokie, bakoitzaren eskumenaren arabera. Beraz, aurreproiektu honek, oinarrizko araudiaren garapena izanik, aipatutako 7/2007 Legearen edukia errespetatu beharko du, horrela agintzen baitu Legearen hirugarren xedapen gehigarriak: *"Estatutu hau Euskal Autonomia Erkidegoaren eremuan aplikatuko da, Konstituzioaren lehendabiziko xedapen gehigarria, Konstituzioaren 149.1.18.a artikulua eta Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutua onesteko zen abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoa oinarri hartuta".*

Ondorioz, aurreproiektu honek aipatutako oinarrizko legeak jartzen dituen mugen barruan arautzen du euskal enplegu publikoa, beti ere Estatutuak eta Konstituzioak aitortzen dizkion eskumenen barruan. Beraz, indarrean dagoen legedia errespetatzen du.

Lurraldetasunari begira, EPOE-EBEPek, bere 3.1.artikuluan, dio «*Toki Erakundeetako funtzionarioak arautzeko orduan oinarri izango dira, batetik, aplikatu beharreko estatutuko legeria, Estatutu hau berau ere horren osagai izanik, eta, bestetik, autonomia erkidegoetako legeria ere bai, toki-administrazioen autonomia errespetatuta*». Artikulu horren arabera, enplegu publiko alorrean, toki-administrazioaren legearen oinarrizko arauak aplikatuko dira, baldin eta EPOE-EBEPek xedatutakoarekin bat badatoz, eta, noski, EPOE-EBEPek indargabetu ez baditu; izan ere, EPOE-EBEPek bere xedapen indargabetzaile bakarrean lege horien honako xedapenak indargabetu baitzituen: e) Toki Araubidearen oinarriak arautzeko apirilaren 2ko 7/1985 Legeko 92. artikulua eta VII. tituluko III. kapitulua; eta, f) Toki-administrazioaren araubidearen arloan indarrean diren xedapenen Testu Bateginetik, hau da, apirilaren 18ko Legegintzako 781/1986 Dekretutik, VII. tituluko III. kapitulua. Horiek horrela, EPOE-EBEPek ezarritakoak lehentasuna du enplegu publikoaren alorrean Toki Araubideak ezartzen duenaren aldean.

Ondorioz, EAEk badu toki-administrazioko enplegu publikoa arautzeko ahalmena. Horrela iritzi du Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak (EABJ) ere, nork, bere 46/2012 ABJIn, adierazten duen forutasunaren muin ukiezina foru instituzioen diseinura mugatzen dela soilik. Hortaz, Konstituzioaren lehen xedapen gehigarria eta Estatutuaren 10.4. artikuluan aitortutako eskumenak oinarri, aurreproiektu honek toki- eta foru-administrazioko enplegu publikoa arautu ahal izango du, beti ere gaiari dagokion funtsezko legediak ezartzen dizkion mugak gainditu gabe. Beraz, toki-administrazioko enplegu publikoari buruzko lege mailako garapen-arauak emateko EAEk erabateko eskumena izango du, toki-administrazioak ez baitu legeak emateko eskumenik. Ordea, legeak edozein administrazio publikori (orokorrean hartuta) bere xedapenak garatzeko ahalmena aitortzen dionean, orduan bai uler daitekeela edozein administraziok, arloan eskumena izanda, arautu ahal izango lukeela bakoitzaren enplegu publikoaren gainean.

Dena den, aurreproiektuak erabat errespetatzen ditu foru- eta toki-autonomia, bai eta lurralde bakoitzeko gobernu organoei dagozkien araugintza- eta antolakuntza-ahalmena ere. Hala gertatzen da, esaterako, gai hauetan: zuzendaritza publiko profesionalean, lanpostuen antolaketan, lanpostuen zerrendetan eta arlo funtzionalean edo analisi funtzionalean; arlo horietan, foru- eta toki-erakundeek duten jarduketa ahalmena oso zabala da. Antzekoa gertatzen da karrera profesionalaren ereduarekin: administrazio publiko bakoitzak bere borondatez erabakiko du karrera profesionalaren eredu bertikala, horizontala edo mistoa, edo egungo ereduarekin aldi batez jarraituko duen ere. Foru- eta toki-erakundeek dituzten ahalmen autonomikoek eta antolaketa-ahalmenek barnean hartzen dituzte euren sektore publikoko langileen hautaketa- eta

prestakuntza-ereduarekin zerikusia duten alderdiek, bai eta lanpostuak betetzeko prozedurei buruzkoak ere. Azken buruan, lurraldetasunari dagokionez ere, lege-proiektu honek araudia betetzen du.

Bestalde, eta aurreproiektu honen ezarpenak Sektore Publikoko erakundeei luzatzeari dagokionez, aipatu behar da Estatutuko 10.24. artikuluak luzapen hori egitea ahalbidetzen duela, artikulu horrek Erkidegoari aitortzen baitio Euskadiko Sektore Publiko propioaren gain arautzeko erabateko eskumena, betiere, Espainiako Konstituzioko 149.1.18 artikuluan xedatzen dena errespetatuta.

Oraindik hirugarren ikuspuntu bat aztertzeke dago, ikuspuntu subjektiboa, "enplegatu publikoari" dagokiona. Proiektuak honako enplegatu publiko motak zehazten ditu: karrerako funtzionarioak, bitarteko funtzionarioak, lan-kontratuko langileak, behin-behinekoak eta zuzendaritza-kide publiko profesionala enplegatu mota berria. Aipatutako bostetatik, horien baldintzak arautzeari dagokionez, lan-kontratuko langileenak arautzeko buruzko eskumenak ekar lezake zalantza bakarra, beste lauen baldintzak arautzeko eskumena argi baitago.

Lan-kontratudun langileak administrazio publikoan egiten du beharra, lan-arloko zuzenbideak, lan hitzarmenak eta aplikagarri zaizkion EPEO-EBEPeko xedapenak araututako zerbitzu profesional bat dela bide. EPEO-EBEPeak ahalbideratu du lan-kontratuko langileen erregimena funtzionarioei dagokienari hurbiltzea, funtzio publikoarekin harremana duten hainbat arloetan; izan ere, irudi biak administrazio publiko bateko enplegatuak dira.

Bere lehenengo azken xedapenean, EPOE-EBEPeak hiru eskumen titulueten oinarritzen du lan-kontratuko langileei buruz arautzeko gaitasuna: Konstituzioaren 149.1.18. artikuluaren babesean eman dira, funtzionarioen estatutu-araubidearen oinarriei dagokiena; Konstituzioaren 149.1.7 artikuluaren babesean, lan-arloko legeriari dagokiona; eta Konstituzioaren 149.1.13 artikuluaren babesean, ekonomia jardueraren plangintza orokorraren oinarriei eta koordinazioari dagokiena. Horien arabera, gauzatze eskumena egikarituz, Erkidego Autonomoak arautu dezake enplegu publikoaren lan-erlazio horren zenbait arlo (Estatutuaren 12. artikuluaren arabera), beti ere, arlo horiek autoantolaketa eskumenarekin eta enplegatzaile publikoa izateak dakarren berezitasunarekin zuzenean lotuta baldin badaude.

Aurreproiektuak dituen xedapenek ez dute "ad extram" lan-erlazioetan eraginik, ez dute lan-arloko legedia berritzen, aitzitik, administrazioaren antolaketaren barne-esparruan dute eragina, "ad intram" lan-harremanetan, hau da, Euskal Administrazio Publikoaren autoantolakuntzaren isla besterik ez dira xedapenok (lanpostuak,

lanpostuen zerrenda, sarrera, formakuntza…). Gai horri dagokionez, honetan ere, aurreproiektua legediari egokitzen zaio.

2.- <u>Arau maila</u>

Ekainaren 30eko 7/1981 Jaurlaritzaren Legearen 16. artikuluak ezartzen du Jaurlaritzari dagokiola «*legegintzako ekimena, betearazteko funtzioa eta erregelamenduak egiteko ahalmena (…) Autonomia Estatutuaren eta Legearen arabera*», ondorengo moduan: arautuko den gaiaren ardura duen sailburuak proposatuta, Jaurlaritzari dagokio «*Legebiltzarrera bidaltzeko lege-proiektuak onartzea*» (legearen 18. artikulua).

Aipatu beharra dago, arau-ekimen honi dagokion arau maila lege-aurreproiektua dela prozeduraren fase honetan, eta ez lege-proiektu maila. 7/1981 Jaurlaritzaren Legeak lege-aurreproiektua eta lege-proiektua bereizten ditu:

1).- Aurreproiektuak:

55. artikulua: «*Jaurlaritzak egin beharreko lege-aurreproiektuei…*»
56. artikulua: «*Jaurlaritzak erabaki beharreko Lege-aurreproiektuak…*»

2).- Proiektuak:

57. artikulua: «*Eusko Legebiltzarrari aurkeztutako lege-proiektuek…*»
58. artikulua: «*Legebiltzarrari aurkeztutako lege-proiektuek…*»

Zentsu horretan ere agertzen da *8/2003 Legea, abenduaren 22koa, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurarena.* Honek, bere adierazpen zioan esaten du «*Legeen garrantzi berezia dela eta, lege-aurregitasmoak aztertzeko berariazko izapide bat ezarri da Jaurlaritzaren Kontseiluarentzat*». Ildo horretan, legearen 13. artikuluak adierazten du «*Lege-aurregitasmoak Jaurlaritzaren Kontseiluari aurkeztuko zaizkio, azter ditzan;...*».

Hortaz, aurkeztutako proiektuari dagokion arau-ekimena lege-aurreproiektua da, hori baita dagokion izaera izapide-administratibo fasean, gero, Jaurlaritzaren Kontseiluaren onarpenaren ostean, lege-proiektua izatera bilakatuko da.

Arauari lege maila dagokio, Espainiako Konstituzioaren 103.3 artikuluan eta EPEO-EBEPen 6. artikuluan ezartzen denaren arabera.

3.- <u>Eskumen formala</u>

Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 16. artikuluak Eusko Jaurlaritzari aitortzen dio legegintza ekimena egiteko ahalmena. Jaurlaritzari dagokio Legebiltzarrera bidaltzeko lege-proiektua onartzea (18. artikulua) eta sailburuei dagokie beren aginte-eremuko gaiei dagozkien lege-proiektuak proposatzea, Jaurlaritzak onar ditzan.

4.- <u>Eskumen materiala</u>

Herri Administrazio eta Justizia Saila da, hain zuzen, administrazio publiko alorrean eskuduntza duena, *Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioko sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituena eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen Lehendakariaren abenduaren 15eko 20/2012 Dekretua*ren 6.e) artikuluan ezartzen denaren arabera. Eta, are zehatzago, sail horren barruko Funtzio Publikoko Zuzendaritzari dagokio espedientea izapidetzea, Herri Administrazio eta Justizia Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen dituen 188/2013 Dekretuaren arabera.

IV.- LEGE AURREPROIEKTUARI BURUZKO IRIZPEN JURIDIKOA

Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren abenduaren 22ko 8/2003 Legearen 7.3 artikuluan jasotzen dira txosten honek aztertu beharreko gaiak: «*egitekoa den arauaren funts objektiboa zein den, haren edukia Legearen eta Zuzenbidearen araberakoa den eta araugintza-teknikaren jarraibideak bete diren, baldin eta halakorik balego*»

Araugintza-teknika da lege garbi eta doi bat egiteko diziplina. Horren eginbeharra ez da legeen idazte egokira mugatzen, ordenamendu juridikoak koherentzia eta batasuna izan ditzan du ere helburu; izan ere, legeen inperfekzioak, zehaztugabetasun teknikoak edota egitura inkoherenteak segurtasun juridikoa kaltetzen baitute. Konstituzio Auzitegiaren *martxoaren 15eko 46/1990 sententziak* dionaren arabera, *Espainiako Konstituzioaren* 9.3 artikuluak agintzen du legegileek argitasunaren, eta ez nahasmenaren, alde egin behar dutela arauak egiterakoan: herritarrak eta lege-erabiltzaileak zehatz jakin behar dute zer den zilegi, eta hori argi ezarri beharra dago.

Euskal Autonomia Erkidegoan araugintza-teknikaren irizpideak *Jaurlaritzaren Kontseiluak 1993ko martxoaren 23an egin zuen bilkuran onartu zen Lege Egitasmoak, Dekretuak, Aginduak eta Erabakiak lantzeko jokabideak onartzen direneko Akordioa argitara dadila agintzen duen (ALEDAELJ)* Erabakian ezartzen dira.

Dena dela, aholkularitza honek argi du oso muga lausoa dagoela legelarien estilo propioaren eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak (EABJ) eskatzen duen teknika egokiaz idazteko beharraren artean. Hori dela-eta, aurreproiektuaren egileen esku geratzen da muga hori non jarri.

1.- Titulua

Egitasmoa titulurik gabe agertzen baldin bada ere, hasierako aginduari erreparatzen badiogu «*Euskadiko enplegu publikoaren lege-proiektua*» dela ondorioztatu daiteke. Arestian aipatu bezala, ekimenari lege-aurreproiektu izaera dagokio. Forma kontua da eta ekimenaren ardura duen zuzendaritzak baloratu beharko du horren garrantzia.

2.- Zioen adierazpena

Zioen adierazpena eta azalpen memoria, zati handi batean, oso berdintsuak dira. EABJk, bere 39/1999 irizpenean adierazten du zioen azalpena arauaren jatorria, helburua eta neurriei buruz modu laburrean aritu behar dela; zehatzago esanda, arauaren edukiaren azalpen sintetikoa da zioen adierazpenaren xedea. Hori horrela, zioen adierazpenen lehenengo sei paragrafoak, hamabigarrena (lehen enuntziatua kanpo), hamahirugarrena, hamalaugarrena eta hamabosgarrena kendu daitezke, aipatutako xede horiek ez dituztelako betetzen. Kentze horrek, gainera, geroago aipatuko diren beste neurri batzuekin batera, mesedegarri izango litzateke lege aurreproiektu hau arintzeko, berez nahiko luzea baita aurkeztutakoa.

Zioen azalpenari garrantzi handia ematen dio Konstituzio Auzitegiak, zeinak *31/2010 sententzian* adierazten du zioen azalpenean agertutakoak balio juridiko esanguratsua duela arauaren xedapenak interpretatzerakoan.

3.- Lege-aurreproiektuaren xedapenak

3.1.- Legearen xedea

Lehen artikuluaren arabera, aurreproiektu honek xede bikoitza du; alde batetik, «*Euskadiko enplegu publikoa antolatzea, haren araubide juridikoa definitzea, eta ondo kudeatzeko baliabideak garatzea*», eta bestetik, «*xedapenek euskal funtzio publikoa arautzen dute, eta zehazten dute zein araubide juridiko izango duten euskal funtzio publikoko langileek*»

Lehen artikulu horrek enplegu publikoa definitzen baldin badu ere, ez du gauza bera egiten funtzio publikoarekin. Funtzio publikoari egiten zaion aipu bakarra

azalpen-txostenean agertzen da, non adierazten den enplegu publiko kontzeptua funtzio publiko kontzeptuaren definizio berritu bat dela: hortaz, kontzeptu biok errealitate berberari egiten diote erreferentzia. Ondorioz, legearen xedea ez da bikoitza, bakarra baizik, enplegu publikoaren barnean funtzio publikoa baitago. Horregatik guztiagatik lehen artikulu hau ez da zehatza.

Helburua erregulatzen duen artikuluaren xedea da araua arautzen duen gaiari buruzko informazioa ematea; zehatza izan behar da, baina ez du sakona izan beharrik. Hori dela eta, honako adierazpenak kentzea gomendatzen da «*…hori guztia, oinarrizko legerian jarrita dauden mugen barruan eta Euskal Herriaren Autonomia Estatutuan aitortzen diren eskumenekin bat*», ez baitago legedia ez betetzeko aukerarik zuzenbidezko estatu batean (hala izan beharko luke, bederen).

Bestalde, bigarren paragrafoaren edukiak xedapen propioa izan beharko luke, hor agertzen dena enplegu publikoaren definizioa delako eta ez legearen xedea.

3.2.- Euskal enplegu publikoaren definizioa

Segurtasun juridikoaren printzipioa osatzen duten oinarrietako bat koherentzia terminologikoa da, zeinaren arabera, ordenamendu juridiko osoan zehar termino bakoitzari kontzeptu bakarra dagokio eta kontzeptu berari termino bakarra. Literatura arloan ez bezala, arlo juridikoan sinonimoaren erabilerak, aberasgarria izan beharrean, nahasmena besterik ez du sortzen. Aurreproiektu hau ez da, zentzu horretan, koherentea eta akats horrek eragin zuzena du euskal enplegu publikoaren definizio eskasean aurreproiektu honen aplikazio-eremuari begira. Aurreproiektuaren lehengo paragrafoko bigarren atalak honela dio:

> «*Hona euskal enplegu publikoaren definizioa: edozein administrazio publikotan edo lege honen aplikazio-eremuaren barruan sartzen diren gainerako erakunde* instrumentaletan zerbitzu profesional ordainduak eskaintzen dituzten lanpostu guztiak».

Lehen artikulu honetatik jada nabaria da terminoen erabilera desegokia. «*Gainerako*» hitzak talde berberan sartzen ditu administrazio publikoa eta erakunde instrumentalak, hori baita gainerako terminoaren zentzua: taldean (erakunde instrumentalak) aipatu ez diren taldeko beste elementuak (administrazio publikoa) adierazten ditu. Argudiatu daiteke erraz uler daitekeela artikulu horrek ez dituela bi elementu horiek parekatzen, baina ondorio horretara heltzeko xedapenak diona interpretatu beharra dago, eta hori ez litzateke egin beharko xedapenak diona zuzen eta zehatz adierazita balego, beharko lukeen bezala (gogoeta hau aurreproiektu osora

zabaldu behar da, xedapenen eduki literalaren zehaztasunari erreparatu behar zaio, hau da, zuzenean diotenari eta ez zer adierazi ote dutenari).

Estatu mailan, enplegu publikoa honela definitzen da: Estatua enplegatzaile den zerbitzu profesional ordaindu oro (Estatua zentzu zabalean hartuta). Euskal enplegu publikoa definitzeko, ordea, ez da nahikoa «estatu» kontzeptua «Euskadiko Autonomia Erkidego» kontzeptuagatik aldatzearekin, badirelako errealitate batzuk, Toki Administrazioa esaterako, ez direla propio Erkidego Autonomoa baina, hala ere, euskal enplegu publikoa dutenak.

Hori dela-eta, euskal enplegu publikoa modu koherente batean definitze aldera, beharrezkotzat jotzen da hura osotzen duten terminoak aztertzea eta zehaztea, hala nola, «euskal», «enplegu» eta «publikoa». Enplegua argi eta garbi definitzen da aurreproiektuan: «*zerbitzu profesional ordainduak eskaintzen dituzten lanpostu guztiak*».

Zailtasun handiagoa dakar enplegu publikoa definitzeak. Argi dago enplegatzailea instituzio publikoa denean (instituzio kontzeptua honako legeetan definitzen da: *Espainiako Konstituzioaren* 152 artikuluan, *Euskal Herriko Autonomia Estatutu*ko III. tituluko IV. kapitulua, *Unibertsitateari buruzko 6/2001 Lege Organikoa*, *abenduaren 21koa, "Arartekoa" Erakundea sortu eta arautzezko otsailaren 27ko 3/1985 Legea*, *Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legea*), baina badira ere enplegatzaile publikoak, propio instituzio publikoak ez direnak baina sektore publikoaren edo arlo publikoaren parte direnak (erakunde instrumentalak, hala nola, sozietate publikoak, fundazio publikoak eta partzuergoak). Era berean, badira instituzio publikoak sektore publikoan ez daudenak. Dena dela, bada enplegu publiko horiek guztiek amankomunak dituzten ezaugarriak: orok interes orokorra zerbitzatzen dute eta diru publikoarekin ordaintzen dira.

Azkenik, eta arlo honekiko, «euskal» kontzeptua definitzea falta da. Orain arteko ildoari jarraiki, honela definitu beharko litzateke: euskal interes orokorra eta euskal diru publikoaz ordaintzen den enplegua izango litzateke euskal enplegu publikoa.

Horrela gauzak, aipatutako ezaugarri guztiak beteko lituzkeen enplegatzailearen definizioa erabiliko beharko zukeen aurreproiektuak, Euskal Instituzio Publikoa eta Euskal Sektore Publikoa baitan izango zituena. Aitortu behar da egun ez dagoela halako definiziorik (Euskal Administrazio Publikoaren Lege-aurreproiektuak hutsune hori bete beharko zukeen, baina ez du lortu), eta ez da azterketa juridiko honen eginbeharra definizio hura sortzea; bai, ordea, huts hori agerian jartzea. Aurreproiektuan ageri den definizioa ez du hartzen enplegatzaile publikoak izan daitezkeen erakunde oro, horregatik, aholkularitza juridiko honek hurrengo esamoldea

proposatzen du, beste hobe baten faltan: «*euskal instituzio publikoak eta haien erakunde instrumentalak*».

Aholkularitza juridiko honek sarri adierazi du ez duela gaitasunik organo sustatzaileari dagokion legea eratzeko askatasuna bereganatzeko. Alabaina, horrek ez dio aholkularitzari galarazten zenbait zuzenketa eta hausnarketa emateko ahalmena. Zuzendaritza sustatzaileari dagokio zuzenketok eta hausnarketok aintzat hartzea ala ez. Dena den, hurrengo esamoldea proposatzen da lehen artikulu horrentzako, azalpen txostenean agertzen dena aintzat hartuta:

«*Lege honen xedea da Euskadiko Instituzio Publiko eta haren erakunde instrumentaletako pertsonaleko araubide juridikoa eta enplegu publikoaren antolaketa arautzea».*

3.2.- Aplikazio Eremua

Aplikazio eremua da arauaren alderik oinarrizkoetarikoena, hortaz, beharrezkoa da ahalik eta zehatzen hura definitzea. Horren harira, honako esamoldea «*lege honen ondorioetarako...»* segurtasun juridikoaren printzipioaren kontrakoa dela adierazi behar da. Egun bada arau jakin bati mugatuta definizio legalak gehiegikeriaz erabiltzeko joera, nazioarteko zuzenbidearen eraginez (batez ere Europar Batasunarena). Nazioarteko zuzenbidea definizio horien erabilpena guztiz ulergarria da, estatu bakoitzaren legedia ez baitu beti modu berdinean kontzeptu berberak definitzen.

Aholkularitza honek sarri agertu da joera horren aurka. Ez da zuzena arau baten beste arau baten gaiari dagokion kontzeptuak definitzea, nahiz eta arau haren ondorioetarako soilik bada ere. Gogoratu behar da, ordenamendu juridikoa bakarra dela, eta bertan ez liratekeela egon behar definizio, kontzeptu edo araubide kontraesankorrik. Arau guztiak ordenamendu juridikoaren barnean daude, eta horretan bat egongo da, gaiari begira, zeinari dagokion, kasu honetan, Euskadiko sektore publikoa definitzea. Horregatik, gainontzeko arauek ez lukete kontzeptu hori birdefinitu behar, ezta euren eremurako soilik izango balitz ere. Multidefinizio horren aldeko joerak lege-erabiltzaileak nahastu besterik ez ditu egiten, kontzeptu berberak, segun eta zein arlotarako, definizio bat ala beste bat izango lukeelako; eta hala gertatzen da *Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerakoa 4/2005 Legeak, aurrekontuen legeak, euskal administrazio publikoko legeak, euskal funtzio publikoari buruzko legeak* eta abarrek Euskadiko sektore publikoa definitzen dutenean, definizioak ez datoz guztiz bat. Aurreproiektu honek ez luke gehiago areagotu behar nahasmen horretan.

Aurreproiektu hau interpretatzea zaila da, administrazio publikoaren definizioa ez baita adiera bakarrekoa. Orain arte, Euskadiko sektore publikoaren arauketa hainbat arauetan ezarri da: *Euskadiko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen Testu Bategina onartzen duen azaroaren 11ko 1/1997 Legegintza Dekretuan; Euskal Autonomi Elkarteko Ekonomia Kontrolari eta Kontabilitateari buruzko ekainaren 30eko 14/1994 Legean; Herri-Kontuen Euskal Epaitegia Eusko Legebiltzarraren 1/1988 Legean; Euskadiko Ondareari buruzko azaroaren 6ko 2/2007 Legegintzako Dekretuan; Funtzio Publikoari buruzko uztailaren 6ko 6/1989 Legean.* Arau horietako Sektore publikoari buruzko erregulazioa bat dator, funtsean, *30/1992 Legearen* bigarren artikuluan eta *Jurisdikzio kontentzioso-administratiboa arautzen duen 29/1988 Legearen* lehen artikuluan jasotzen diren Sektore Publikoaren antolaketari buruzko printzipio eta oinarriekin.

Printzipio eta oinarri horiek aintzat hartuta, sektore publikoa honako erakundeek osotuko lukete: Administrazio Publikoa (administrazio orokorra eta instrumentala) eta erakunde instrumentalak (sozietate publikoak, fundazio publikoak eta partzuergoak). Antolaketa horrekiko pixka bat ezberdina agertzen da foru antolaketa (EAEkoarekin alderatuta), non sozietate publikoak administrazio instituzionalaren barne dauden.

Hala ere, aipatutako arau guztietan sektore publikoa definitzen duten antolatzeko printzipioak ia berberak badira ere (administrazio orokorra, instituzionala eta erakunde instrumentalak) Euskal Administrazio Publikoaren lege-proiektuak beste norabide bat eman nahi dio eta «*Sektore Publiko*» eta «*Administrazio Publiko*» kontzeptuak parekatzen ditu:

> *«Lege honen ondorioetarako, Euskal Administrazio Publikoa edo Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoa da: Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra, haren Administrazio Instituzionala eta hura osatzen duten erakunde instrumentalak»*.

Azken eredu hau da, antza, aurreproiektu honek aukeratu duena, bere hirugarren artikuluan azaltzen duen bezala, non adierazten duen aurreproiektua Euskadiko Sektore Publikoari aplikatuko zaiola, segidan sektore publiko horretako erakunde batzuk aipatzen ditu eta azkenean, laugarren paragrafoan, ondokoa esaten bukatzen du artikuluak:

> *«Lege honetan euskal administrazio publikoak aipatzen direnean, aurreko paragrafoan azaltzen diren administrazio, erakunde eta organoak aipatzen direla ulertuko da beti».*

Alabaina, «*administrazio*» terminoa ez du zentsu berbera aurreproiektu osoan, izan ere, batzuetan «*administrazio*» terminoa zentsu zabalean erabiltzen da eta aurreproiektua sektore publikoarekin parekatzen da (administrazio orokorra + administrazio instituzionala + erakunde instrumentalak); beste batzuetan, ordea, zentsu hertsi baten erabiltzen da, eta orduan, administrazio terminoa Administrazio Orokorra deitzen zaionari mugatzen da.

Ez da horretan bakarrik geratzen aurreproiektuak agertzen dituen kontzeptuen definizioei buruzko koherentzi eza eta nahasmena. Esaterako, adibide moduan, aurreproiektuan agertzen da «*Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko eta Instituzionaleko sektore publikoa*» (Administrazio Orokorra Sektore Publikoaren barne dago eta, aldi berean, sektore publikoa du?) edo «*Euskal administrazio publikoek eta euskal sektore publikoko gainerako erakundeek*» (baina ez al dira gauza bera administrazio publikoa eta sektore publikoa?) eta abar. Nahasmen honetan adierazgarria da hogeita hirugarren artikulua, non bere lehen paragrafoaren lehen atalean adierazten den enplegatu publikoa administrazio publikoetan lan egiten duena dela, hurrengo atalean esateko enplegatu publikoak ere badirela Sektore Publikoan lan egiten dutenek: artikulu honetan bi terminoen bereizketa (administrazio publikoa eta sektore publikoa) erabatekoa da.

Are gehiago, aurreproiektuko hirugarren artikuluan adierazten da legea euskal sektore publikoari aplikatuko zaiola (bere osotasunean), gerora, zazpigarren artikuluan, onartzeko badirela sektore publiko autonomiko, foruko edo tokikoan (euskal sektore publikoa, alegia) zenbait erakunde legea aplikagarri ez zaiena. Legea aplikagarri izango zaio euskal sektore publiko osoari (3. artikulua) edo ez (7. artikulua)? Terminologia gaineko koherentzia ezaren adibide gehiago jar daiteke, baina nahikoak direlakoan gaude.

Ondorioz, ezin daiteke jakin, zehatz-mehatz, zein den aurreproiektuak ezarritako aplikazio eremua. Beraz, aplikazio eremua beti legearen erabiltzailearen interpretazioaren esku geratzen da eta ez legearen egikera egokiaren esku (egon beharko litzatekeen bezala). Nahasmen hori zuzendu beharra dago aplikazio eremu argi eta zehatz baten bidez.

Bestalde, ez da argiagoa aplikazio eremua alde subjektibo («enplegatu» ikuspuntutik) batetik aztertuta. Horren lekuko artikuluen ondorengo izenburuak: laugarrena, «*Foru- eta toki-administrazioko langileak, araudi berezia dutenak*», bosgarrena, «*Araudi berezia duten beste langile batzuk*», eta zazpigarrena, «*Aplikazio-eremu berezia*». Artikuluok araudi berezia duten langileei buruz aritzen direla ematen du, beraz, zer dela-eta hiru artikulu ezberdinetan sakabanatzea?.

Artikuluen antolaketa egoki baten ikuspuntutik, desegokia ematen du bost artikuluan zehar aplikazio eremua arautzea. Horri buruz, hala agertzen da EABJk, bere 161/2011 irizpenean:

> *Azkenik, eta azken gogoeta moduan, azpimarratu behar da* ***artikuluak eta haien barne--klasifikazioa sistematizatzeko ahalegin orok*** *(hobea litzateke paragrafoak eta zenbakiak jartzeko sistema berraztertuko balitz),* ***eta edukiak sailkatzeko eta argitzeko*** *ahalegin orok teknikoki hobea den araua lortzen lagunduko duela, eta, horrenbestez, juridikoki seguruago den arau bat (EKren 9.3 artikulua).*
>
> *Helburu hori lortzeko ideien artean, gogorarazi behar da badela araugintza-teknikarako erregela bat, artikuluak idazterakoan irizpide orientatzaile hauei erreparatzeko esaten duena: artikulu bakoitzak, gai bat; paragrafo bakoitzak, enuntziatu bat; eta enuntziatu bakoitzak, mezu bat.* ***Artikuluek ez dute motibaziorik edo azalpenik eduki behar, eta beharrezkotzat jotzen badira, azalpenen atalean jarri beharko dira.***

Badira ere nahasmena sortu dezaketen adierazteko moduak. Esaterako, 4.2 artikuluan agertzen dena: «*Euskal Autonomia Erkidegoko poliziari buruzko legeriak ezartzen duenean, lege honetako aurreikuspenak aplikatuko zaizkie toki-poliziei, hargatik eragotzi gabe lege hau osagarri modura aplikatzea, hala aplikatu behar denean*». Aplikatu beharreko araua beti da Euskal Autonomia Erkidegoko poliziari buruzko legeria, izan ere, aurreproiektua bakarrik izango zaio aplikagarri lege hark horrela ezartzen duenean, edo, ezer ezarriko ez balitz, modu osagarrian.

3.3.- <u>Aurreproiektu luzea</u>

Aurreproiektua luzea da, eta hori, berez, legez kontrakoa ez baldin bada ere, aipatu beharra dago aurreproiektua laburtu daitekeela sistematizazio juridiko egokia erabiliz: beste lege batzuek arautzen dutena kendu, hutsalak diren edukiak baztertu eta artikulu zehatzagoak sortu. Horren karira ondorengo iradokizunak egiten dira:

3.3.1 *Aurreproiektuan dauden eduki hutsalak edo beste lege batzuetan araututa daudenak kentzea.*

Eduki hutsaleko artikuluak badira aurreproiektuan, hala nola, beste lege batzuetan araututa dauden xedapenen errepikamenak, edota beharrezkotzat hartzen ez diren xedapenak. Eduki hutsalaren adibide gisa 172. artikulua aipatzen da: «*Dagokion legerian ezarritakoarekin bat etorriz eskatuko da erantzukizun penala, bai eta delitutik eratorritako erantzukizun zibila ere*».

Beste horrenbeste esan daiteke 52. artikuluan datu pertsonalak babestearen inguruan indarrean den legeria bete beharko denaren buruzko aipamenaz, ez baitago zuzenbidezko estatu batean, bederen, legediak ezartzen duena ez betetzea.

XI. tituluko II. kapituluak Euskal enplegatu publikoen etika-kodea eta betebeharrak arautzen ditu. Eduki horiek, EPOE-EBEPek bere zioen-azalpenean adierazten duen bezala, alde batetik helburu pedagogiko eta orientatzailea dute, eta bestetik, zilegiak diren jokabideen muga jartzen dute (mugak gainditu gero, diziplinazko erantzukizuna ezar daiteke).

Aholkularitza honek sarritan adierazi du arauak ez direla helburu pedagogiko eta orientatzaileak xedatzeko baliabideak, nahiz eta EPOE-EBEPek hori egin. Hala adierazi du EABJk, bere ABJI 18/2007 irizpenean:

> «Arau-proiektuaren 3.3 artikuluak badu **azalpen eta egiaztapen ez arautzailerik, eta horiek ez dira proiektaturiko Dekretuaren xedapen-zatian kokatu behar**, baizik eta, gehienez ere, azalpen-zatian».

Legegilearen eginkizuna ez da arauetan printzipioak, azalpenak edo ideiak jasotzea, baizik eta horiek garatzea eta araubidetzea xedapenak sortuz, betearazteko beharrezkoa den maila zehatz eta positiboan. Aipatutako kapituluan, diziplinazko erantzukizuna ekar dezaketen joerak baleude, horien lekua (antolaketa juridiko egokiari begira) diziplinazko erantzukizuna arautzen duen XII. titulua izango litzateke (diziplina gaia arautzen duena). Gainera han xedatzen dira ere II. kapitulu horretan ezartzen diren hainbat jokabide; eta horrek edukien bikoiztasuna dakar.

3.3.2 Enplegu Publikoari propio ez dagokion araubidea

Aurreproiektu honen helburua Sektore Publiko osoko enplegu publikoa arautzea baldin bada, helburu horri dagozkion xedeak soilik eduki beharko lituzke. Sektore Publiko horretako erakunde zehatz bati zuzendutako xedapenak, sektorearen ikuspegi global batetik eginak ez baldin badira, beste arau batean gauzatu beharko litzateke, sektore publiko zehatz horri dagokiona, hain zuzen. Esandakoaren adibide dugu aurreproiektuaren **39. artikulua:** «*Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrean eta Instituzionalean, "Arlo funtzionala" esango zaio lanpostuak taldekatzeko antolaketa-tresnari*». Argi ikusten denez, xedapen hori EAEri dagokio soilik, beraz, aurreproiektu honetan egon beharrean, aurreproiektu honen xedapenak EAErekiko garatuko duen arauan jaso beharko lirateke.

II. kapituluko bigarren atalaren (15. artikulua barne) eta III. kapituluaren gaia ez da propio euskal enplegu publikoarena, administrazio publikoen barne antolakuntzarena baizik. Horregatik, lehen adierazi den bezala, administrazio bakoitzari dagokion garapen araudiari dagokiolakoan gaude.

XIII. tituluko **190. artikuluaren** lehen hiru paragrafoak euskararen normalkuntzari buruzkoak dira, eta ez dagozkio enplegu publikoari, gai hura arautzen duen araudiari baizik.

Jaurlaritzaren Kontseiluak 1993ko martxoaren 23an hartutako lege egitasmoak, dekretuak, aginduak eta erabakiak lantzeko jokabideak onartzen dituen Akordioak ezartzen du gehigarrizko xedapenak honako edukiren bat izango duela: ataletan jaso ezin diren erregimen juridiko bereziak; arau juridikoak egiteko ez diren mandamentu eta jarduketak; edo xedapenaren beste alde batetan kokatu ezin diren beste hondar-manu batzuk. **Laugarren xedapen gehigarriak** ez du baldintza hori betetzen, aurreproiektuaren 29. artikuluak xedapen horren A1, A.2.a) eta b), B, C.1 eta 2, eta D ataletan jasotakoa aurreikusten du, eta, gainontzekoa aurreproiektuaren artikuluetan jasota egon beharko litzateke.

Bestalde, C.1. paragrafoak ezartzen du udalerriko organo eskuduna izango dela zuzendaritza lanpostuak zehaztuko dituenak. Zehaztasun maila horretaraino mugatu beharko litzateke udalerrien antolakuntza arautzen ez duen lege baten xedapenak; C.2. paragrafoaren xedapenak heltzen diren zehaztasun mailaraino jaisteak ez du ekarpen berririk egiten, eta Toki Administrazioari buruzko legediari dagokion eremuan sartzeko arriskua besterik ez du ekartzen. Horregatik xedapen hauen modukoak kentzea gomendatzen da.

Lehenengo xedapen gehigarriaren azken esaldian adierazitakoa paragrafo berean esandakoaren berdina da:

> *«Ez da ondorio ekonomikorik sortuko euskal administrazio publikoetako funtzionarioak integratzen direnean gobernu-organoek sortzen dituzten kidego eta eskala berrietan. Jarraitu egingo dute lanpostuetarako finkatutako ordainsariak jasotzen».*

3.3.3 Artikuluen edukia

Zehaztasun printzipioak eskatzen du artikuluetan jasotzen diren adierazpenak zehatzak izatea, ez dezatela beharrezkoa den baino gehiago jaso, horrek legea luzatzea besterik ez dakarrelako. Esaterako, «*foru eta toki autonomia*» kontzeptuaren barnean dago «*norberaren antolakuntza ahalmena*», hortaz, biak aipatzea, esaterako laugarren artikuluan egiten den bezala, errepikapena besterik ez da.

Araugintza teknikak aldarrikatzen du enuntziatu efizientea dela zehatz bezain laburra dena, legearen erabiltzaileak egoki ulertzeko behar diren baino hitz gehiago

erabiltzen ez dituena. **63. artikuluko** bigarren paragrafoak, esaterako, ez ditu baldintza horiek betetzen:

> «*Artikulu honen 1.b) eta 1 c) idatzi-zatian ezarritakoaren ondorioetarako, ezin izango da funtzionario izendatu edo lan-kontratuko langile finko izan deialdian eskatutako betekizunak eta baldintzak betetzen dituztela egiaztatzen ez dutenak hautaketa-prozesua gainditutakoan, eta ondoriorik gabe geratuko dira ordura arte egindako jarduketa guztiak*».

Nahikoa litzateke ondorengo esamoldea:

> «*Ezin izango da funtzionario izendatu edo lan-kontratuko langile finko izan deialdian eskatutako betekizunak eta baldintzak betetzen ez dituena*».

Gainontzekoak artikulua luzatu besterik ez du egiten. Horrela dio EABJk, bere 161/2011 irizpenean:

> *Ahal den neurrian, artikuluen luzera murrizten saiatu behar da, bai eta barneko zatiketak ere, artikuluak hobeto uler daitezen. Ahal izanez gero, hobe da artikulu gehiago jartzea.*

Halaber, hizkera juridikoa zehatza eta efikaza izan behar da ere. Horretarako hizkera argia eta doia erabiliko da. Printzipio horren aurka doa, esaterako, **2.2.b) artikuluan** erabilitako esamoldea: «*Objektibotasuna, profesionaltasuna eta inpartzialtasuna zerbitzuan; karrerako funtzionario diren langile publikoen mugiezintasunaren bidez bermatuko dira printzipio horiek, lege honetan xedatutako baldintzetan*».

Hizkera ez da doia, alde batetik, «*karrerako funtzionario diren langile publikoa*» ordez «*karrerako funtzionario*» adierazteak ez duelako inolako zehaztasunik kentzen artikuluari eta gainontzeko espresioak hutsalak direlako; eta bestetik, «*lege honetan xedatutako baldintzetan*» ez diolako ezer gehitzen xedapenari, horrela izan beharko duelako beti, horretarako ematen baita legea.

Hamaikagarren artikuluan, esaterako, bigarren paragrafoak lehenengoari «*tekniko*» definizioa besterik ez dio ekartzen, horrela, lehenengo paragrafoari definizio hori jarrita, bigarrena soberan egongo litzateke.

> «*Enplegu publikoaren arloan eskumenak dituen Eusko Jaurlaritzako Sailari atxikita dago Enplegu Publikoa Koordinatzeko Euskadiko Batzordea, eta, zehazki, enplegu publikoaren inguruko gaiak kontsultatzeko eta*

koordinatzeko organo teknikoa da Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio orokorrarentzat eta instituzionalarentzat, foru-administrazioentzat, toki-administrazioentzat eta Euskal Herriko Unibertsitateko administrazio eta zerbitzuetako langileentzat».

Bukatzeko, adierazi nahi da atal honetan egindako iradokizunak adibide moduan eginda daudela, hortik ildo nagusi batzuk atera beharko lirateke, aurreproiektuaren xedapenei aplikatzeko, horrela nahi izanez gero. Arestian esan bezala, aurreproiektua bultzatzen duen organo eragileari dagokio arau honen behin betiko konfigurazioa.

3.3.3 Araugintza teknika

8. artikulua. Ez dago argi artikulu honetan zein den «*Euskal Administrazio Publiko*» terminoari eman nahi zaion zenbaterainokoa. Hasieran pentsa daiteke, 3.3 artikuluan adierazten den bezala, 3.2. artikuluan agertzen diren erakunde publikoei egiten diela erreferentzia; baina, 10. artikuluak erakunde gutxiago aipatzen du. Hori zuzentzea iradokitzen da.

Ez dator bat araugintza teknikarekin zehaztu gabeko xedapenak ezartzea, hala nola, «*eta legez izaera horrekin sortzen diren gainerako organoak ere bai*». Urte batzuk igaro ondoren, artikulu horrek ez du ziurtasunik emango beste erakunderik izango denaren gainean. Teknika egokiak honakoa gomendatzen du: lehenik eta behin adierazpen zehaztugabe hori kentzea eta, organo berri bat sortuko balitz, horren sortze-legean xedapen aldagarri bat jarriz, artikulu hau aldatu. Horrela, artikulu honi erreparatuz, lege erabiltzaileak beti jakingo du zenbat organo amankomun dagoen.

Gure aburuz 8. artikulu honek bakarrik aipatu beharko luke Eusko Jaurlaritza eta Enplegu Publikoa Koordinatzeko Batzordea enplegu publikoko organo orokorrak izango direla.

9. artikulua ez dator bar *Jaurlaritzaren Kontseiluak 1993ko martxoaren 23an hatutako lege egitasmoak, dekretuak, aginduak eta erabakiak lantzeko jokabideak onartzen dituen Akordioa*rekin, behar baino luzeagoa delako. «Eusko Jaurlaritza» tituluarekin nahikoa da, gainontzekoa jakintzat eman daitekeelako artikulua kokatzen den kapituluari erreparatuta. Gainera tituluak dio «*Eusko Jaurlaritza euskal administrazio publikoen organo orokorra*» eta hori ez da zuzena; antzematen da tituluak zer adierazi nahi duen, baina interpretazioren bitartez eta ez xedapenak literalki esaten duenagatik eta, jakina da, interpretazioari ez zaiola utzi behar egoki egindako xedapen bati dagokion esparrua.

Ez dago argi artikulu horren hirugarren paragrafoaren nondik norakoa.

«Eusko Jaurlaritza ere organo orokortzat hartuko da, lege honetan berariaz aurreikusten denean euskal administrazio publiko guztietan aplikagarriak izango diren arauak eman ditzakeela».

9. artikuluko lehen paragrafoko b) atalak adierazten badu eusko jaurlaritzaren eskumena dela «*Enplegu publikoa arautzen duten legeak erregelamenduz garatzea, eta legez arautu beharrekoak ez diren arloetan, erregelamendu-ahala aurrera eramatea*», orduan, Jaurlaritza beti izango da organo orokorra, hain zuzen, 8. artikuluak diona.

10. artikuluan agertzen den tituluaren itzulpena ez da zuzena, ez baita gauza bera esatea «*Enplegu Publikoa Koordinatzeko Euskadiko Batzordea*» edo «Euskadiko enplegu publikoa koordinatzeko batzordea». Nolanahi ere, Batzorde hori sortu behar da, eta sortuta ez balego, sortuko duen araua eman beharko da.

11. artikuluak Euskadiko Udalen Elkartea (EUDEL) aipatzen du, gaur egun, euskal udalerrietan ordezkaritza handiena duen erakundea delako, baina ezin daiteke jakin etorkizunean horrela izaten jarraituko duenik. Horregatik erakunde horren aipamena kentzea iradokitzen da.

Ez da argia zein den zuzendaritza-kide publiko profesionaleko eremu subjektiboa, hain zuzen, Jaurlaritzako sailetako zuzendariak barne dauden ala ez. **29. artikuluak**, bere bigarren paragrafoan, adierazten du «*lanpostu horiek ez dira zuzendaritza publiko profesionalenak izango goi-kargudunen estatutu juridikoa aplikatu behar bazaie*». 7/1981 Jaurlaritzaren legearen 29. artikuluak dio «*…sailburuordeak eta zuzendariak dira administrazioko goi-kargudun*». Aurreproiektuaren **28. artikuluak** zentzu horretan arautzen duela ematen du «*…zuzendaritza politikoaren ardura duten organoen mende egongo dira zuzendaritza publiko profesionaleko lanpostuak*»: zuzendaritza politikoa, 7/1981 Jaurlaritzaren Legearen arabera, sailburuek (26.1 eta 30. artikuluak), sailburuordeek (30. artikulua) eta zuzendariek (31. artikulua) dute. Beraz, zuzendaritza politikoa daramaten organo horien menpe geratzen dira zuzendaritza-kide publiko profesionaleko lanpostuak, baina ez dira zuzendaritza publiko profesionaleko lanpostutzat hartuko.

Laugarren xedapen gehigarriak, ordea, zuzendaritza publiko profesionaleko lanpostutzat hartzeko bi baldintza eskatzen ditu: lehena, «*zuzendaritzako lanpostuak antolatzeko baliabide*» baten agertzea; eta bigarrena, «*Euskal Administrazio Publikoaren Legean azaltzen diren zuzendaritza-organoetako lanpostua*» izatea (lanpostu horien barne sailetako zuzendariek agertzen dira). Baina lehenago adierazi

bezala, ez al du 29. artikuluak goi-karguak zuzendaritza publiko profesional honetatik kanpo geratzen? Modu berezian askatu nahi du xedapen honek korapilo hori:

«Honako hauek dira Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko eta haren organismo autonomoetako zuzendaritza-postuak:

a) Eusko Jaurlaritzako sailetako zerbitzu zuzendari lanpostua, hala adierazten denean Euskal Autonomia Erkidegoko sailak sortzeko, ezabatzeko eta aldatzeko eta haien funtzioak eta jarduera-esparruak erabakitzeko dekretuan; halakoetan ez da aplikatuko Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean aurreikusitako Goi-kargudunen Estatutua, eta lege honetan aurreikusitako erregulazioa aplikatuko zaie».

Aholkularitza honek ez du asmatzen xedapen honen nondik norakoa. Ezta zergatik espresuki aipatzen den zerbitzu zuzendaritza gainontzekoak aipatu gabe, ezta zergatik ez zaien izango aplikagarri goi-kargudunen estatutua ere.

Edozein modura, xedapen gehigarri honen zehaztasun maila erregelamendu bati dagokiona da, eta ez lege mailako arau batena. Gainera, c) eta d) atalek udal autonomia urratu ditzakete, zein udalerriko organo den eskudun erabakitzeko zein lanpostu erreserbatuko diren zuzendaritza-kide publiko profesionalarentzako (hori udalen barne antolakuntzari dagokio) ezartzen baitute. Eta azkenik esan, xedapen honek ez diola ezer gehitzen 28. eta 29. artikuluan ezarritakoari. Horregatik guztiagatik, xedapena ezabatzearen aldekoa agertzen da Aholkularitza hau.

35. artikuluan zehaztugabeko kontzeptu bat dago: «*pertsona batzuek, zeinek, aztertzeko eta egiaztatzeko aukera izanik, fidagarritasun-, objektibotasun-, inpartzialtasun- eta ebidentzia-irizpideak beteko baitituzte ebaluazioan*». Nola zehaztu pertsona horiek?

36. artikulua laburragoa egin daiteke: «*Zuzendaritza-kide publiko profesionalen enplegu-baldintzak administrazio publikoko gobernu-organo eskudunek zehaztuko dituzte*».

40. artikulua hobe legoke 37. artikuluaren parte izango balitz, gaiari begira.

42. artikuluan ez da zuzena adieraztea «*lanpostuen zerrendak dira euskal administrazio publikoek antolakundearen egituraren berri emateko duten tresnak*», lanpostuen zerrendei lanpostuen antolaketa baitagokie eta ez horren berri ematea.

44. artikuluan zehatzagoa da «saila» terminoa erabili beharrean «organo» erabiltzea, udalerrietan ez baitago sailik. Horrez gain, laugarren paragrafoa ez dago egoki kokatua horren gaia lanpostu-zerrendak direlako, beraz, gai hori buruz arautzen duen xedapenetan egon beharko litzateke kokatua.

Artikulu honek honako gogoeta sortarazi du Aholkularitzan. Konstituzioaren 9.3 artikulutik eratorria den segurtasun printzipioak gai bat xedapen orokor ezberdinetan araututa egotearen aurka agertzen den moduan, beste horrenbeste adierazi daiteke lanpostu baten errealitate osoa izateko hainbat baliabide juridikoa erabili beharrari buruz: arau edo informazio sakabanaketa horrek nahasmena ekartzen du, hainbat arau edo baliabide erabili behar dugulako errealitate berberaren gainean jakin beharrekoa jakiteko. Askoz ere erabilgarriagoa eta seguruagoa litzateke bakarra erabiliko balitz.

Aholkularitza honek azalpen-txostenera jo du sakabanaketa horren arrazoiaren bila eta ondorengoa atera du: lanpostu-zerrendak malgutasuna bilatzen duela edukiaren ikuskera mugatu batetik hasita eta gero edukiok garatu izan beharko direla lan antolaketa-tresna osagarriekin, baina baliabide horiek egon ezean, beharrezkoak diren datuak lanpostu-zerrendan agertu beharko liratekeela.

Aipatutako txostenak azalpenak eman baino artikuluaren edukia deskribatzen du, beraz, ez du baliabide osagarri horren beharraren arrazoirik agertzen; gainera, artikuluan kontzeptu kontraesankorrak daude, hala nola, «malgutasuna» eta «ikuskera mugatua» eta lanpostu-zerrenden «antolaketa-tresna osagarrien» beharra, baina, horiek egon ezean, lanpostu zerrenda berak izan beharko lituzke baliabide horri dagozkion datuak. Argitasun eta azalpen falta horiek Aholkularitzari ondorengo duda sortu dio: lanpostu-zerrendak malguak badira eta baliabide osagarriari dagozkion datuak lanpostu-zerrendetan egon badaitezke, benetan beharrezkoak dira baliabide osagarri horiek edo, lanpostu zerrendek duten malgutasun hori erabiliz gero, nahikoa izango litzateke eskatzen zaien helburua betetzeko? Azalpen-txostenak ez du zalantza hori argitzeko azalpen nahikorik ematen. Horrela dio EABJk, bere 161/2011 irizpenean:

> «Batzordeak ezin du konpondu, arau-ekimen jakinaren arabera beharrezkoak diren aurreko azterketarik (teknikoak, juridikoak eta ekonomikoak) ez egotearen hutsunea, eta sektorekakoak eta oso espezializatuak direnez espedientean egotea eskatzen dute, proiektatutako arautzea ulertzen laguntzeko eta eginkortasunaren azterketaren atal diren alderdi guztiak ebaluatzeko.
>
> Beste kasu batzuetan hutsune horrek garrantzi handirik izaten ez badu ere, proiektatutako arautzean -artikulatua aztertzerakoan egiaztatzen denez- batzorde honek egin beharreko azterketa baldintzatzen du. Izan ere, askotan, azterketa gutxi gorabeherakoa da soilik, ez dagoelako aurreproiektuaren azalpen teknikorik, ez eta haren edukiaren eta proiektatutako arau-edukiekin zuzenean edo zeharka lotutako arau-sorta handiaren esparruko aukera nagusien ebaluazio juridikorik ere».

EPEO-EBEPeko 74. artikuluak honakoa adierazten du: «*Herri Administrazioek lanpostuen zerrenden bitartez edo antzeko antolaketa-tresnak erabilita egituratuko dute beren antolamendua. Zerrenda horietan, gutxienez, honako hauek jaso behar dira: lanpostuen izena, lanbide-sailkapeneko taldeak, hala dagokionean, atxikita dituzten kidegoak edo eskalak, lanpostuak betetzeko sistemak eta ordainsari osagarriak*». Beraz, badira lanpostu-zerrenda baino lan-antolaketa baliabide gehiago sortzeko aukera, baina biak ala biak izan behar dituzte eduki minimoa. Legeak erabiltzen duen juntagailu hautakaria "ala" da eta horrek bi aukera edo alternatiba elkargaitzak adierazten ditu. Printzipioz bada bederen, estatuko legegileak juntagailu hori erabilita, baliabide bi horietatik bat aukeratzera behartzen du (lan zerrenda edo antolaketa-tresna), ez ditu, beraz, osagarritzat hartzen. Zentzu berean agertzen da ere Auzitegi Gorena, 2014ko otsailaren 5eko sententzian, non hartzen dituen «*beste tresnak*» alternatibotzat.

Bestalde, EPEO-EBEPek lanpostuen zerrendei eduki minimo bat besterik ez badie ezartzen, ez da egoki ulertzen zergatik aurreproiektuak lanpostu-zerrendaren eduki mugatu baten alde egiten duen. Ez al da muga hori beste tresna osagarri bat izatera behartzen duena? Arrazoi hoberik ezean, hori horrela delakoan gaude: muga horrekin aurreproiektua beharrezko ez den beharra sortu duela.

Aholkularitza hau efizientzia juridikoaren alde agertzen da, lanpostu-zerrendaren ahalmen osoa garatzearen aldekoa. Auzitegi Gorenak adierazi duenez, legeak eta legearen garapen erregelamenduak ezartzen dute funtzionarioen estatutua, eta lanpostu-zerrendak egiten duena da estatutu horretan ezarritako eskubide, betebehar eta baldintza orokorrak, lanpostu zehatz batekiko gauzatzea; beste modu batera esanda, aurreproiektuari dagokio orokorrean dotazio-kopurua, lan-kategoria, kidego, eskala, sailkapen profesionala eta abarri buruz arautzea, eta lanpostu-zerrendari dagokio, ordea, baldintza guzti horiek lanpostu zehatz batekiko zehaztea. Hortaz, berrikuntza, egokitzapena, nahikotasuna eta abar ez dagozkio lanpostu-zerrendari, aurreproiektuko xedapenei baizik.

Horregatik guztiagatik ez du Aholkularitza honek bi tresnen beharra ikusten lanpostu baten errealitate osoa agertzeko, nahikoa litzateke batekin. Lanpostu-zerrendak behar guztiak betetzeko gaitasuna duela ematen du, beti ere lanpostu-zerrenda horren malgutasunetik abiatuta eta ez, aurreproiektuak adierazten duen legez, eduki mugatu batetik abiatuta.

45. artikuluak nahia agertzen du eta ez mandatua:« *tresnen helburua zerbitzu publikoak eskaintzeko orduan eraginkortasunez aritzea izango da…*». Gai honi buruz, horrela dio EABJk, bere 18/2007 irizpenean:

> Arau-proiektuaren 3.3 artikuluak badu **azalpen eta egiaztapen ez arautzailerik, eta horiek ez dira proiektaturiko Dekretuaren xedapen-zatian kokatu behar**, baizik eta, gehienez ere, azalpen-zatian.

Beste horrenbeste esan daiteke **47. artikuluaren** lehen paragrafoari buruz.

Bigarren atalak, «*enplegu publikoaren plangintzarako tresnak*», eta **hirugarren atalak,** «*Enplegu publikoa antolatzeko eta planifikatzeko beste tresna batzuk*», gai berbera arautzen dute aholkularitza honen aburuz, «*planifikatzeko eta antolatzeko tresnak*», horregatik ez da ulertzen bi atalen beharra. Azalpen txostenak ez du ezer horri buruz esaten.

56. artikuluan agertzen den «*beste tresna batzuk*»-en kontzeptuaren nondik norakoa ez du asmatzen aholkularitza juridiko honek, artikuluaren edukiari erreparatuta.

V. eta VI. tituluak ez daude egoki kokatuta sistematika juridikotik begiratuta. Sistematikoki aurreproiektuaren kapitulu horien edukien segida honakoa izan beharko litzateke: lehenik funtzionario izango diren pertsonen hautaketa egin beharko litzateke eta behin funtzionario direnean egoera hori galdu ahal izango da. Segida logiko horrek isla izan beharko luke aurreproiektuaren sistematikan.

64.1.b) artikuluan ez da esamolde juridiko egokia «*kontuan hartu den nazionalitatea*»; egokiagoa litzateke «baldintza izan den» edo «betebehar» terminoak erabiltzea.

71. artikuluaren 4. eta 5. paragrafoak ez dira euskal enplegu publikoan sartzeko betekizunetaz ari, lanpostuen esleipenei buruz baizik; hortaz, haien kokapena desegokia da.

190. artikuluko 7. paragrafoak eta hamabosgarren xedapen iragankorrak hizkuntza-eskakizuna egiaztatze beharrari bi salbuespen jartzen dizkiote: ezgaitasun psikikoa izatea edo lanpostua jabetzan duen enplegatu publikoa berrogeita bost urte beteta izatea lege hau indarrean sartzen denean.

Xedapen horien oinarrian bi eskubideen arteko aurkakotasuna dago: alde batetik, herritarren eskubidea administrazioarekin hizkuntza ofizial bietan harremana izateko, eta bestetik, eta salbuetsita izan daitekeen funtzionarioaren eskubidea

lanpostu jakin batean mantentzeko (lanpostu jakin batekiko eskubidea, ez administrazioan lan egiten jarraitzeko eskubidea, beste lanpostu bat eskainiko baitzaio).

Jurisprudentziak eskubide nabarmentzat hartzen ditu Espainiako Konstituzioko hirugarren artikuluan agertzen diren eskubide linguistikoak, zeinaren barruan dagoen administrazioarekin harremanetan euskaraz aritzeko eskubidea. Gai horretan autonomia erkidegoek hizkuntza ofizialen normalkuntzari buruzko legeak eman zituzten (*azaroaren 24ko 10/1982 oinarrizko Legea, Euskararen erabilpena arautzekoa*), eta horien kontra Espainiako Gobernuak errekurtsoa jarri zuen, hain zuzen, administrazioko zenbait lanpostutan hizkuntza-eskakizuna eskatzeko ezarpenen aurka. Konstituzio Auzitegiak arrazoia eman zien autonomia erkidegoei 82/1986, 83/1986 eta 84/1986 sententzietan, eta adierazi zuen zuzenbidearekin bat zetorrela lanpostu jakin batzuentzako hizkuntza-gaitasuna eskatzea, beti ere eskakizun hori oinarri objektiboak eta arrazoizkoak izango balitu.

Hori dela-eta, Administrazioak zenbait lanpostuei hizkuntza-eskakizuna jarri diete herritarren hizkuntz eskubideak bermatzeko; ondorioz, lanpostu hori betetzen duen langileak euskaraz aritzeko gaitasunik ez balu, ezin litzateke eskubideok bermatu ahal izango.

Eskubide horri kontrajartzen zaion eskubidea da hizkuntza-eskakizuna duen lanpostu horren jabea, lanpostu zehatz horretan jarraitzeko eskubidea, nahiz eta hizkuntza koofizial bietan harremanetan jartzeko gaitasunik izan ez. Aurreratzen dugu konstituzional mailako halako eskubiderik ez dagoela (STC 80/1994, martxoaren 14koa). Beste eskubide ezberdin bat da funtzio publikora sartzeko eskubidea oro har hartuta (ez lanpostu zehatz baterako), hain zuzen, Konstituzioaren 23.2 eta 103.3 artikuluetan xedatzen dena.

Legearen interesean emandako Auzitegi Gorenaren sententziak, 1998ko abenduaren 15ekoak, adierazten du administrazioak ezar dezakeela hizkuntza koofizialak jakiteko eskakizuna lanpostu baterako baldin eta lege batek hala xedatzen badu (AGko 1999ko abenduaren 27ko sententzia). Eskakizun horren oinarriak dira herritarrak bi hizkuntza ofizialak erabiltzeko eskubidea eta, era berean, prozedura administratiboetan bi hizkuntzok erabili ahal izatea bermatzea (STC 50/1999).

Eta minusbaliatuen arloan, Konstituzio Auzitegiak onartu du zuzenbidearekin bat datorrela haientzako lanpostu batzuk gordetzea (diskriminazio positiboa), beti ere minusbaliatuek lanpostuak eskatzen dituen gaitasunak baldin badituzte, eta gaitasun horien barruan hizkuntzen ezagutza dago.

Beraz, eskubide bi horien aurkakotasuna emango balitz, hizkuntza-eskubideen alde egin beharko litzateke, bai administrazioarekin harremanetan jartzeko, bai eta prozedura administratibo osoa euskaraz eramatea bermatzeko. Hori guztia, lanpostuaren jabeari administrazioan beste lanpostu bat eskaintzeko eskubidea babestuta.

Lehen xedapen gehigarriaren edukia EPOE-EBEPeren 75. artikuluan ezarritakoaren eta aurreproiektuaren 55. artikuluan ezarritakoaren aurka doa, artikulu horiek, xedapenak ez bezala, lege erreserba ezartzen baitute kidegoak, eskalak, espezialitateak edo funtzionarioak sailkatzeko edozein beste modu sortu, aldatu edo kentzeko.

Hirugarren xedapen gehigarriaren edukia hobe legoke kokatua bigarrenean, xedapen biek arautzen baitute kidegoetan, eskaletan eta titulazio-eskakizunik gabeko funtzionarioen lanbide-taldeetan integratzeari buruz, hirugarrena ezezko moduan bada ere.

Laugarren xedapen gehigarrian ezartzen den salbuespena, 7/1981 Jaurlaritzaren Legean izan beharko luke isla.

Era berean, kontraesana dago A.2.b) atalean ezarritakoa 31.4. artikuluan agertzen denarekin, atal hark funtzionario orori egiten baitio erreferentzia eta 31.4 artikuluak, ordea, karrerakoei soilik.

Hirugarren, zortzigarren eta hamabosgarren xedapen iragankorren edukia egokiago kokatuta egongo litzateke xedapen gehigarri batean, haietan arautzen dena ez baitu araubide iragankorrik arautzen.

Lehen eranskinaren edukia EAEren Administrazio Orokorra eta Instituzionala arautuko duen arau baten edukia izan beharko litzateke. Arauen eranskinetan honakoak joan behar dira: idatziz adierazi ezin daitezkeen kontzeptu, arau, betebehar teknikoak eta abar (planoak, grafikoak..); pertsona, ondasun, leku eta abar, zenei buruz arauaren xedapenen aplikazioa zehaztu behar den; testuari arau balioa ematen dioten akordio, hitzarmen edo bestelako dokumentu bere izaera edo edukiagatik arauan eranskin modura agertu behar direnak. Baina eranskina ez da baliabide egokia aurreproiektuaren edukia garatuko duen xedapenak jasotzeko.

IV.- ONDORIOA

Aztertu ondoren, hau da ENPLEGU PUBLIKOAREN LEGE AURREPROIEKTUAri buruzko txosten juridikoa.

Vitoria-Gasteizen,

Izpta.: Josu Ojinaga Elezkano
Aholkularitza Juridikoa

Oniritzia
Juan Mª Zubeldia Arrieta
Zerbitzu zuzendaria