



**TXOSTEN JURIDIKOA, BALIABIDEAK BANATZEKO ETA FORU-ALDUNDIEK
EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO AURREKONTUAK FINANTZATZEKO EGIN
BEHARREKO EKARPENAK ZEHAZTEKO 2022-2026 ALDIAN APLIKATUKO DEN
METODOLOGIAREN LEGE-AURREPROIEKTUARI BURUZKOA.**

Tramitaguneren erreferentzia: DNCG_LEY_33721/21_06

I. SARRERA

Xedapen orokor hau egiteko prozedura elektronikoa bideratzen duen Erakunde Baliabideen Zuzendaritzak eskatuta ematen da txosten hau. Aipatutako zuzendaritzak eskatuta, saileko aholkularitza juridiko honek txosten juridikoa egin du, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren abenduaren 22ko 8/2003 Legearen 7.3 artikuluan xedatutakoa betez. Artikulu horrek ezartzen duenez, «Nolanahi ere, prozedura bideratu duen saileko zerbitzu juridikoak txosten juridiko bat egingo du, honako hauek aztertzeko: prozeduraren oinarri objektiboa zein den, haren edukia Legearen eta Zuzenbidearen arabera den eta araugintza-teknikaren jarraibideak bete diren, halakorik balego».

Aurreko artikulua Ekonomia eta Ogasun Sailaren egitura organikoa eta funtzionala onartzen duen otsailaren 23ko 69/2021 Dekretuaren 6.3 a) artikuluekin lotu behar da. Artikulu horren arabera, saileko aholkularitza juridikoari dagokio, Zerbitzu Zuzendaritzaren barruan, sailaren aholkularitza eta laguntza juridikoko jarduerak egitea, saileko gainerako organoek beren gain hartzen ez dituzten alderdietan eta Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoaren ekainaren 2ko 7/2016 Legeak sailtako aholkularitzei esleitutako gainerako eginkizunetan.

II. KONTSIDERAZIO JURIDIKOAK

a) Xedea eta helburua. Arau-esparrua.

Aztertzen ari garen ekimenaren xedea da baliabideak banatzeko eta foru-aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko 2022-2026 aldian aplikatuko den metodologia onartzea.

Horren oinarri juridikoa Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuaren 42 a) artikuluan dago, baita Autonomia Erkidegoko Erakunde Erkideen eta Lurralde Historikoetako Foru Erakundeen arteko Harremaniari buruzko azaroaren 25eko 27/1983 Legearen II. tituluaren ere.

Estatutuaren 42 b) artikulua xedatzen duenez, Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren diru-sarrerak, besteak beste, honako hauek izango dira: *«a) Foru-aldundiek egiten dituzten ekarpenak, lurralde historikoek Euskadiko aurrekontu-gastuetarako egiten duten ekarpenaren adierazgarri. Eusko Legebiltzarraren lege batek ezarriko ditu banaketa ekitatiborako irizpideak eta, horien arabera, lurralde historiko bakoitzaren ekarpenak adostu eta gauzatzeko prozedura»*.

Bestalde, Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusia eta Lurralde Historikoetako Foru Ogasunak arautzen dituen 27/1983 Legearen Bigarren Tituluak, Bigarren Kapituluak, bien arteko baliabide-banaketa jorratzen du.

Ildo horretatik, 16. artikulua dioenez, *«Lurralde historikoek Euskal Autonomia Erkidegoak bere gain hartu ez dituen karga orokor guztiei eusten lagunduko dute, eta, horretarako, foru-aldundiek beren ekarpenak egingo dizkiote Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiari, lege honetan xedatutakoaren arabera»*. Ondoren, 20.1 artikulua aurreikusten du Ekonomia Itunaren kudeaketatik eratorritako diru-sarrerak, Estatuari ordaindu beharreko kupoa kendu ondoren, Euskadiko Ogasun Nagusiaren eta lurralde historikoetako foru-ogasunen artean banatuko direla, eta azken horiek lehenengoari egin beharreko ekarpenak zehaztuko direla, lege horretan ezarritako arauen arabera.

Ondoren, 22. artikuluan, foru-aldundiek egin beharreko ekarpenak zehazteko printzipioak zehazten dira. Printzipio horietako lehenak adierazten duenez, *«Aurreko 20. artikulua arabera banatu beharreko baliabideen banaketa eta lurralde bakoitzaren ekarpenen kalkulua Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluan adostuko da, lege*

honetan ezartzen den prozeduraren arabera». Horretarako, 28.1 artikulua Herri Dirubideen Euskal Kontseilua eratzen du, eta haren eginkizunen artean dago «a) Lege honetan jasotako printzipioen arabera, lege honen 20. artikuluan definitutako baliabideen banaketa zehaztea, eta, ondorioz, Lurralde Historikoek Autonomia Estatutuaren 42.a) artikuluan aurreikusitako Autonomia Erkidegoko Ogasun Orokorrari egin beharreko ekarpenak zehaztea».

Azkenik, 22. artikulua zortzigarren apartatuak honako hau xedatzen du:

«Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak onartuko du baliabideak banatzeko metodologia, bai eta Lurralde Historiko bakoitzak Autonomia Erkidegoaren aurrekontu-gastuetarako egin beharreko ekarpenak zehazteko metodologia ere. Metodologia horrek gutxienez hiru aurrekontu-ekitaldiko indarraldia izango du, Kontseiluaren ustez ekitaldi baterako edo birako indarraldia gomendatzen duten salbuespenezko zirkunstantziak daudenean izan ezik.

Jaurlearitzak dagokion lege-proiektua aurkeztuko dio Legebiltzarrari, onar dezan. Lege-proiektu horretan, Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluak aipatutako metodologia sartuko da. Proiektu hori artikuluko bakarreko legea izango da, eta lege honen 29. artikuluan aurreikusitako araubide berarekin onartuko da.»

Horrela, aipatutako 29. artikuluan zehazten denez, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak hurrengo ekitaldirako finkatuko ditu foru-aldundiek Autonomia Erkidegoko aurrekontu-gastuetarako egin beharreko ekarpenak, eta dagokion erabakia Eusko Legebiltzarrari aurkeztuko zaio, Kontseiluaren txostenarekin batera, artikuluko bakarreko lege-proiektu gisa. Legebiltzarrak proiektua osorik eztabaidatu eta bozkatuko du, eta ezin izango da inolako zuzenketarik izapidetu.

Proiektaturiko araua, beraz, aipatu esparru juridikora egokitu behar da, eta, bereziki, 27/1983 Legearen 22.8 artikulua arabera Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak 2021eko uztailaren 15ean hartutako erabakira, zeinaren ziurtagiria espedienteari erantsi baitzaio. Baliabideak banatzeko eta foru-aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko 2022-2026 aldiari aplikatuko den metodologia onartzen duen akordio horrek proiektuaren

eduki materiala zehazten du, eta Gobernu Kontseilua behartzen du lege-proiektu gisa onartzera, akordioaren baldintza berberetan, eta Legebiltzarrera bidaltzera, irakurketa bakarreko prozeduraren bidez onar dezan.

Proiektatutako arauak ordeztu egingo du martxoaren 23ko 2/2007 Legea, Baliabideen banaketarako eta foru-aldundiak Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko 2007-2011 aldian aplikatuko den metodologiari buruzkoa, orain arte indarrean egon dena. Izan ere, 2007-2011 bosturtekoa amaitu bada ere, 2/2007 Legean islatutako metodologia 2012az geroztik aplikatu da, azken xedapenean aurreikusitako luzapen automatikoko klausularen arabera. Klausula horrek ezartzen du, salbuespen gisa, metodologiaren indarraldia igarota ez balitz aldarrikatuko hurrengo ekitaldietarako baliabideen banaketa eta ekarpenen zehaztapena arautzen duen lege berri bat, hori bera aplikatuko litzatekeela bere baldintza guztietan 2012ko eta hurrengo ekitaldietarako.

Aztergai dugun lege-proiektua egitea Ekonomia eta Ogasuneko sailburuaren 2021eko otsailaren 24ko Aginduan aurreikusita dago. Agindu horren bidez, Ekonomia eta Ogasun Sailaren 2021eko urteko arau-plangintza onartzen da, eta hala dago jasota 2021eko Gobernuaren Urteko Araugintza Planean (6.1 atala). Gobernu Kontseiluak 2021eko apirilaren 13an erabaki zuen plan hori, eta administrazio honen gardentasun-atarian argitaratu da; hori guztia 39/2015 Legearen 132. artikuluekin bat etorriz eta Gobernu Kontseiluaren 2017ko abenduaren 12ko Erabakiaren bidez onartutako Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren aplikazioari buruzko 8. jarraibideari jarraituz (Gobernu Idazkaritzako eta Legebiltzarrarekiko Harremanetarako zuzendariaren abenduaren 12ko 132/2017 Ebazpenaren bidez argitaratu ziren).

b) Gobernu Kontseiluari onartzeko proposamena egiteko eskumena eta arau-eredua.

Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioiko sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen Lehendakariaren irailaren 6ko 18/2020 Dekretuaren 9.1 k) artikuluan oinarritzen da ekimena aurkezten duen organoaren eskumena. Dekretu horren arabera, Ekonomia eta Ogasun Sailari dagozkio «Ekonomia Ituna, estatuarentzako kupoak eta lurralde historikoen ekarpenak» arloarekin eta egitekoekin zerikusia duten eginkizunak.

Bestalde, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 26.8 artikulua sailburuei esleitzen die «beren eskumeneko gaiei dagozkien lege-proiektuak proposatzea, Jaurlaritzak onar ditzan». Hori dela eta, Ekonomia eta Ogasun Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duen otsailaren 23ko 69/2021 Dekretuak 3.1 artikuluan xedatzen duenez, Ekonomia eta Ogasuneko sailburuari dagokio Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 26. eta 28. artikuluetan ezarritako eskumenak gauzatzea, bai eta indarrean dagoen legediak esleitzen dizkion eskumenak baliatzea ere, 18/2020 Dekretuaren arabera sailari dagozkion egitekoen eta jardun-arloen esparruan.

Aipatutako 22.8 artikulua eskatzen duen bezala, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak erabakitako metodologia artikulua bakarreko lege gisa txertatu beharko da, Eusko Legebiltzarrak onar dezan.

c) Arauaren edukia.

Aurreproiektuak zioen azalpen bat eta Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak 2021eko uztailaren 15ean hartutako Erabakia onartzeko artikulua bakar bat ditu. Akordio horretan, baliabideak banatzeko eta foru-aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko 2022-2026 aldira aplikatuko den metodologia ezartzen da. Metodologia txertatzen duen akordioa Legearen eranskin gisa jasotzen da; metodologia, era berean, sei kapitulutan banatutako 32 artikulua eta sei xedapen gehigarri eta azken xedapen batek osatutako azken zati batek osatzen dute, eta 2 eranskinekin osatzen da (koefiziente bertikalaren kalkulua eta diru-bilketarako gaitasuna).

Horrela konfiguratutako egitura bat dator 27/1983 Legearen 22.8 artikuluan adierazitakoarekin, bai eta lege-proiektuak, dekretuak, aginduak eta ebazpenak egiteko jarraibideetan oro har aurreikusitakoarekin ere. Jarraibide horiek 1993ko martxoaren 23ko Jaurlaritzaren Kontseiluan onartu ziren.

Artikulu bakarraren aurretik dator Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legeak eskatzen duen zioen azalpena. Lege horren 55. artikulua honako hau ezartzen du:

"*Lege-aurreproiektuei zioen azalpena erantsiko zaie, eta bertan labur-labur adieraziko dira aurreproiektua egitea eragin dutenak eta haren helburua*". Zioen azalpena izenburuarekin hasten da, Bigarren I. Gidalerroak lege-aurreproiektuen kasuan eskatzen duen bezala; edukiari dagokionez, hura onartzeko arrazoiak, gaitzen duten oinarri juridikoak eta indarrean dagoen araudian duen eragina adierazten dira bertan, eta behar bezala betetzen ditu aipatutako Bigarren Gidalerroan aurreikusitako helburuak.

Eranskinean jasotako metodologiak, oro har, martxoaren 23ko 2/2007 Legean jasotako egiturari eusten dio, eta proiektatutako arauak hura ordeztu nahi du. Izan ere, proiektuarekin batera doan Memoriak dioen bezala, bere ildo nagusietan eutsi zaio 1985etik aplikatu den baliabideak banatzeko eta ekarpenak zehazteko sistemari, orduan ezarritako oinarriko printzipioak zainduz, baina Memoriak berak zehazten dituen alderdi jakin batzuk eguneratuz eta berrikusiz, eta horri lotzen gatzaizkio.

Adierazi behar da, indarrean dagoen 2/2007 Legeak alderdi hori jasotzen zuela laugarren xedapen gehigarrian, baina 2022-2026 aldi berriari dagokion proiektuak V. kapitulu berri bat sartzen duela, berariaz arautzen duena toki-erakundeek zerga itunduetan izango duten parte-hartzea, eta 20. artikuluan ezartzen duela gutxieneko partaidetza-ehunekoa % 39,23 izango dela, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 118.5 artikulua aplikatuz.

2022tik 2026ra bitarteko urteetarako ezarritako indarraldiari dagokionez, 22. artikulua 8. apartatuko aurreikuspenetara egokitzen da. Apartatu horrek honako hau eskatzen du: *«indarraldia hiru aurrekontu-ekitaldikoa izango da gutxienez, Kontseiluaren ustez indarraldi hori ekitaldi baterako edo birako izatea gomendatzen duten salbuespenetzko zirkunstantziak daudenean izan ezik»*.

d) Aurreproiektuaren izapidetzea.

Eusko Legebiltzarraren 8/2003 Legeak, abenduaren 22koak, xedapen orokorrak egiteko

prozedura arautzen du. Xedapen orokorrak dira, edozein gairi buruzkoak izanik ere, ordenamendua berritzen duten arau juridikoak dituztenak, eta horien artean berariaz sartzen dira lege-forma hartzen dutenak, kasu honetan bezala.

Arau horren 2. artikulua, aplikazio-eremuari dagokionez, honako hau adierazten du: *«Lege hau Eusko Jaurlaritzak eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak egiten dituzten xedapen orokorrei aplikatuko zaie. Lege-mailako arauetan prozedura espezifikoren bat ezarrita dutenak prozedura horren arabera egingo dira, lege honetan ezarritakoaren aplikazio osagarriari kalterik egin gabe.»*

Zalantzarik gabe, xedapen orokor baten aurrean gaudenez, aurrekoan oinarrituta ondorioztatzen da baita, proiektaturiko arauak lege-mailako arau batek ezarritako prozedura espezifiko bat duenez, 27/1983 Legetik eratorritako eskakizunak (22.8 artikulua, zehazki) kontuan hartu eta integratu beharko direla ere, 8/2003 Legearen ondoriozko izapide eta prozedurekin batera.

Horrela, aurreproiektua egiteko espedienteari Herri Dirubideen Euskal Kontseiluaren 2021eko uztailaren 15eko Erabakiaren ziurtagiria erantsi zaio. Erabaki horrek lege-proiektuaren xede den banaketa-metodologia adosten du, eta haren edukia eta izapidetzeko beharra zehazten ditu.

Bestalde, 8/2003 Legearen II. kapituluaren araututako prozedura hasteko saileko sailburu titularraren aginduekin hasten da, 5. artikulua hala eskatzen baitu; kasu honetan, Ekonomia eta Ogasuneko sailburuaren 2021eko uztailaren 16ko Aginduekin. Agindu hori egin eta aurreproiektuari erantsi zaio, aurreikusitako helburuak behar bezala betez.

Geroago, 6. artikulua dioenez, *«xedapen orokorra egiteko bide horretan, beharrezko diren azterlan eta txostenak egingo dira»*. Hartara, honekin batera doan aurreproiektua egiteari buruzko memoria, 2021eko uztailaren 16koa.

Era berean, jasota dago Ogasun eta Ekonomiako sailburuaren agindu bat, lege-aurreproiektua aldeztatik onartzen duena, abenduaren 22ko 8/2003 Legearen 7.1 artikulua betez.

Ondoren, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridiko Nagusiak legezkotasun-txostena eman beharko dio aurreproiektuari, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa Antolatzeko ekainaren 2ko 7/2016 Legearen 5.1 a) artikulua eta Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoaren apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 11 artikulua araberak. Artikulu horrek Zerbitzu horri esleitzen dio txostena egitea Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoarentzat gordeta ez dauden lege-aurreproiektuen kasuetan, eta Batzorde honen txostenetik salbuetsita daude, hain zuzen ere, «baliabideak banatzeko eta foru-aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko metodologia ezartzen dutenak», Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 3.1 a) artikulua araberak.

Azkenik, Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren txostena behar da, Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Kontrolari eta Kontabilitateari buruzko Legearen testu bateginaren 25. artikulua araberak, urriaren 19ko 2/2017 Legegintzako Dekretuaren bidez onartua eta urriaren 31ko 464/1995 Dekretuaren bidez osatua (464/1995 Dekretua, Administrazio Publikoaren barneko ekonomiaren kontrola eta kontabilitatea garatzen dituenak). Artikulu horrek ekonomia- eta araudi-kontrolaren mende jartzen ditu eduki ekonomikoa duten arau-xedapenen proiektuak.

Azkenik, 8/2003 Legearen 10.1 artikulua araberak, egindako txostenekin batera, prozedura osoaren memoria labur bat erantsi behar da espedientean, aurrekariak, egindako izapideak eta horien emaitza zehaztuz.

Aipatzekoa da, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 21. artikulua araberak, oro har, lege-mailako arau-proiektuekin batera generoaren araberako eraginari buruzko txostena aurkeztu beharko da. Kasu honetan, ez da eskakizun hori bete behar, arau-proiektuak Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak alde aurretik onartutako banaketa-metodologia jaso besterik ez duelako egiten, eta, horregatik, Jaurlaritzak ezin duelako gaiari buruzko inolako garrantzirik ebaluatu edo aintzat hartu. Bestalde, izaera teknikoa duenez, ez du garrantzirik generoari dagokionez. Arrazoi berberengatik, ez da bidezkoa 233/2012 Dekretuak, azaroaren 6koak, xedapen orokorrak egiteko prozeduran euskararen erabileraren normalizazioaren ikuspegia txertatzeko araubidea ezartzen duenak, aipatzen duen txostena egitea.

Araua izapidetzean, kontuan hartu da Gobernu Kontseiluaren 2010eko abenduaren 28ko Erabakian xedatutakoa. Erabaki horren bidez, xedapen orokorrak izapidetzeko jarraibideak onartzen dira, bai eta xedapen orokorrak egiteko prozedura aplikatzeari buruzko jarraibideak ere (Gobernu Kontseiluak 2017ko abenduaren 12an onartuak). Horren arabera, hasteko agindua eta alde zuzeneko onarpenarena Legesarea izeneko ezagutza partekatuko lankidetzaren argitaratu dira, eta hura egiteko, izaera orokorreko xedapen arautzaileak izapidetzeko eredu eta xedapen horien izapidetze elektronikorako garatutako aplikazio informatikoa erabiltzen dira.

Azkenik, kontuan hartu beharko dira, halaber, gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legetik eratorritako publizitate aktiboaren arloko xedapenak. Lege horren 7. artikuluan b) eta d) idatz-zatietan herri-administrazioek lege-aurreproiektuei buruzko garrantzi juridikoko informazioa argitaratzeko betebeharrak ezartzen dira, beren ekimenekoak diren kontsulta-organoei irizpenak eta arau-testuak egiteko espedienteak osatzen dituzten memoriak eta txostenak eskatzen zaizkienean. Horretarako, Legegunea atarian horretarako gaitutako bidea erabili beharko dute.

Beharrezkoa ez bada ere, kontuan hartuta proiektuak, 27/1983 Legearen 22.8 artikulua artikulatu bakarraren forma izan behar duela, eta Legebiltzarraren aurrean izapidetu behar dela, lege-aurreproiektuaren testuari erantsi zaio akordio-proposamen bat, Jaurlaritzaren Kontseiluak onartzen duen, eta, era berean, proiektua eta proiektua prestatzeko espedientea Legebiltzarrera bidaltzeko agintzen duena, Eusko Legebiltzarraren Erregelamenduaren 158. eta 160. artikuluen arabera izapidetu dadin.

III. ONDORIOAK

Azaldutako horretatik guztitik ondoriozta daiteke baliabideak banatzeko eta foru-aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko 2022-2026 aldiari aplikatuko den metodologiaren lege-aurreproiektua indarrean dagoen ordenamendu juridikora egokitzen dela.

Txosten hau egin da, eta zuzenbidean hobeto oinarritutako beste edozeinen mende jartzen da.

GEMA FERNANDEZ TRUEBA

Aholkularitza juridikoa

O.E.

M^a LUZ RUIZ MELENDO

ZERBITZU ZUZENDARIA