

Etika Publikorako Batzordea

Gaia: 8/2015

(...) DELA-ETA, (...) SOZIETATE PUBLIKOAREN ZUZENDARI KUDEATZAILEAREN EGOERARI BURUZ EUSKO LEGEBILTZARRAK EGIN DUEN KONTSULTARI BURUZKO ERABAKIA.

1.- 2015eko ekainaren 16an, Eusko Jaurlaritzako Herri Administrazio era Justizia Saileko Erakunde Harremanetarako sailburuak idazki bat sartu zuen Etika Publikorako Batzordearen (EPB) idazkaritzako erregistroan. Idazki horren bidez jakinarazi zuen Eusko Legebiltzarraren osoko bilkurak bileran hartutako erabakia; alegia, gobernuari eskatzea Etika Publikorako Batzordeari jakinarazteko, (...) dela-eta, (...) sozietate publikoaren gaur egungo zuzendari kudeatzailearen egoera.

2.- Erabaki hori bi legebiltzar-taldek –*Euzko Abertzaleak* eta *Euskal Sozialistak*– sinatutako transakzio-zuzenketa baten emaitza da, (...)ko bileran legez besteko bi proposamen hauek batera eztabaidatu ondoren: Mistoa-UPyD legebiltzar-taldearen proposamena, (...) zuzendari kudeatzaileari kargua kentzeari buruzkoa, (...) proiektuan aurkitu diren irregulartasunetan nahasita egoteagatik; eta Euskal Sozialistak legebiltzar-taldearen proposamena, Eusko Jaurlaritzaren Etika Kodeari buruzkoa.

3.- Bi ekimen horietako lehena, (...) espediente-zenbakia duena, (...)an sartu zuten Legebiltzarreko erregistroan; lau egun igaro ondoren kalifikatu zuen Legebiltzarreko Mahaiak, eta (...)ean argitaratu zen Eusko Legebiltzarraren Aldizkari Ofizialean. Izapideetan, hiru osoko zuzenketa aurkeztu ziren, eta bi transakzio-zuzenketa izapidetu ziren legez besteko proposamenari buruzko eztabaida eta bozketa egindako egunean bertan.

4.- Bigarren ekimena, berriz, (...)an sartu zuten erregistroan, eta osoko zuzenketa bakarra izan zuen. Alabaina, aurrekoarekin batera eztabaidatu zenez, (...)ko osoko bilkuran izapidetutako bi transakzio-zuzenketetan sartu zuten.

5.- Hemen dagokiguna kontuan hartuta, jatorrizko ekimenak, Mistoa-UPyD legebiltzar-taldek Legebiltzarraren erregistroan aurkeztu zuenak, honela deskribatu zituen gaiaren aurrekariak:

“Duela aste gutxi batzuk ezagutu genuen (...) ikerketa-batzordearen irizpena, (...) proiektua deritzon ekimenari buruz; alegia, EAJk udalerriko proiektu goren bihurtutako (...) dela-eta.

Konklusioei erreparatuta, ez dago zalantzarik: irregulartasun handiak izan ziren; informazio pribilegiatua eman zen; (...) finantza-bideragarritasuna arriskuan jarri zen; Lehiaren Auzitegiaren ebazpen batek zehapena ezarri zioni; irizpide subjektiboak erabili ziren obrak esleitzeko; justifikaziorik gabeko proiektu-aldaketak eta kostu-igoerak egin ziren, eta abar.

Irregularitasun horien erantzule politikoak (...) ohi (...) eta (,,) direla adierazten du irizpenak.

Lehenengoa (...) zuzendari kudeatzailea da gaur egun. Kargu politiko hori (...) sozietateko administrazio-kontseiluak zuzenean esleitua da, eta administrazio-kontseilu horretan parte hartzen du Eusko Jaurlaritzak”.

6.- Bigarrenak, Euskal Sozialistak legebiltzar-taldeak sustatuak, honela justifikatu zuen:

“Eusko Jaurlaritzaren Etika Kodeak ezartzen du, eredugarritasun-printzipioari dagokionez, “kargu publikodun eta parekatuak (...) ez du ezer egin behar edo egin gabe utzi behar horrek kalte egiten badio, txikiena izanda ere, Euskadiko Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorra eta Instituzionalaren ospe, duintasun eta irudi instituzionalari”.

Halaber, honako hau adierazten du: “kargu publikoan jokabide onesta izatearen ondorio da gauza izatea egiazkotasuna eta sinesgarritasuna adierazteko, eta ez engainatzea, nahastea edo estaltzea konpondu beharreko arazoak”.

Berariaz erreparatuta (...) kasuari eta kasu horretan (...) jaunak –Bilboko Garraio Partzuergoko kudeatzaileak– izan duen jokabideari –bai arazoa sortzean, bai gertatu dena argitzeko laguntzarik ez ematean–, Eusko Jaurlaritzaren Etika Kodean gai hori nola tratatzen den argitu behar da. Izan ere, gure balioespen politiko eta instituzionalari jarraituz, (...) jauna gaur egun duen izendapen askeko kargua betetzeko izendatu izana Etika Kodean ezarritakoaren aurka dago .

7.- Horiek horrela, hauxe da EPBk, EJKren 16.4 artikuluko bigarren paragrafoak adierazten dituen tresna telematikoak baliatuta, honako erabaki hau hartu du:

ERABAKIA:

I. Aurrekariak

1.- EJK, Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluak 2013ko maiatzaren 28an onartua, politikaren zentzu etikoa berreskuratzeko sortu zen, bai eta herritarrek erakundeengan duten konfiantza berreskuratzeko ere.

Xede horiek betetzeko, Etika eta Jokabide Kodearen asmoa da identifikatzea zer jokabide eta portaera eska dakizkiekeen Eusko Jaurlaritzako goi mailako zuzendaritza betearazleko kide diren kargu publikoei eta antzekoei, haien jarduera publikoak eta pribatuak guttiz bat etor daitezten dokumentu horretan aurrez zehaztutako balio, oinarri eta jokabide-estandarrekin. Horren guztiaren helburua da osotasuna eta eredugarritasuna sustatzea, Jaurlaritzaren irudi instituzionala gordez, haren eraginkortasuna sendotuz eta herritarren erakundeenganako konfiantza gutxitu ez dadin ahalegina eginez.

2.- EJK bost balio ditu ardatz: integritatea, bikaintasuna, politika eta kudeaketa bat etorraraztea, lidergoa eta berrikuntza. Gainera, funtsezko sei printzipio ditu: inpartzialtasuna eta objektibotasuna; kudeaketari lotutako erantzukizuna; gardentasuna eta gobernatze irekia; onestasuna eta desinteres subjektiboa; errespetua eta eredugarritasuna.

Balio eta printzipio horiek ardatz direla, Kodeak hainbat jokabide, jarrera eta portaera jasotzen ditu. Hain zuzen, EPBk haiek erreferentziatzen hartuta jardun behar du, beren borondatez Kodearekin bat egiten duten kargu publikodunek eta antzekoek zein bere xedapenak eraginkortasunez betetzeko interesa duten gainerako pertsonen helarazitako gai eta zalantza etikoei erantzuteko.

3.- Horretarako, Kodearen 16.3. paragrafoak EJKren lehen tartekian ezarritakoaren arabera, EJK bera da organo eskuduna «Etika eta Jokabide Kodean jasotako balio, printzipio zein jokabideen balizko ez betetzei buruzko kezkak edo salaketak jasotzeko, halakorik balego, eta dagozkien izapideak bideratzeko».

II.- EPB-K AZTERTZEKO AURKEZTUTAKO GAIA

1.- 4/2015 erabakian egin bezala, kasu honetan ere, gure irizpenaren mende jarritako gaiaren analisia egin aurretik nabarmendu nahi dugu *a priori* aipatzerik ere merezi ez duela pentsa daitekeen kontu bat, bistakoa baita. Baina dagokigun kasuan baliteke aipamen hau ez izatea

alferrikakoa, kontsulta nolako egoeran sortu den ikusita: EPB ez da inolako instantzia ahalguztiduna eta jainkotiarra ia; ez du erabateko ezagutzarik, irizpide apelaezinik eta mugarik gabeko ahalmenik, etikaren eremuan zuzeneko edo zeharkako eragina duen giza bizitzaren edozein arlori buruz zuhertasunez eta hutsik egin gabe irizpena emateko, tartean dauden pertsonen egoera eta erakundeetan duten ardura gorabehera. Batzorde honen zeregina askoz ere apalagoa eta xaloagoa da. Haren eginkizuna da, funtsean, EAEko sektore publikoko kargudunen jokaera EJKn ezarritako jarraibideekin bat ote datorren argitzeko egindako kontsulta eta salaketak ebatzea. Ez du gizaki guztien jokaera ebaluatzen –lehen esan bezala, jarduera-eremuak barnean hartzen du soil-soilik EJKri atxikitako EAEko sektore publikoko kargudunak–, eta ez du erabakitzen aztertu behar dituen jokabideak etikoak ote diren, era absolutuan, baizik eta jokabide horiek, zehazki, EJKn agindutakoaren aurkakoak ote diren.

Beste hitz batzuetan esanda, EPBren jarduera-eremu subjektiboa ez da unibertuala, arlo oso zehatz bati dagokiona baizik: 2.1 atalean xedeen epigrafean jasota dauden pertsonak, hain zuzen. Halaber, irizpenen oinarrian dauden parametro etikoak ez dira balio moralen unibertso osoa, baizik eta EJKn jasotako balio, printzipio eta jokabide zehatzak, bertan zehazki adierazitako moduan.

2.- Bestalde, azpimarratu behar da, orobat, EJK onetsi zela 2013ko maiatzaren 28an Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluak hartutako erabakiaren bidez, ondorioak dituela EHAAn argitaratu zenetik aurrera –alegia, urte bereko ekainaren 3tik aurrera– eta 2. atalean zehaztutako kargu publikodun horientzat soilik dela loteslea, legez ezarritako prozeduraren arabera izendatu eta EJKri atxiki ostean. Horrela ezarrita dago zehatz-mehatz 18.3 atalean, honako hau baitio: “Kodea banaka atxikitzearen ondorioz, kargu publikodunek eta parekoek beren gain hartzen dute beren bizitza publiko zein pribatuan betiere Kodean berariaz adierazitako balio, printzipio eta jokabideen edukiarekin, asmoarekin eta espirituarekin bat datozen jokabide eta portaerak izateko betebeharra eta obligazioa”.

3.- EJKren aplikagarritasun-eredu subjektibo eta denborazko hori ez da aldatu ekainaren 26ko 1/2014 Legeak, Kargu publikodunen jokabide-kodea eta haien interes-gatazkak arautzen dituenak (aurrerantzean, JKIGL), ezarritakoaren haritik. Izan ere, arauaren 5., 6., 7. eta 8. artikuluetan jasotako “kargu publikodunen jokabide-kodea zuzentzen duten printzipio orokorrak” derrigorrez bete beharrekoak dira soil-soilik 2. artikuluan zehaztutako kargu publikodunentzat, izendapen ofizialaren ostean 11. artikuluan adierazitako “atxikitze sistema” baliatuta agindu horiek betetzeko konpromisoa hartu ondoren, Eusko Jaurlaritzak 4. artikuluan agindutakoari jarraituz onetsi behar duen kargu publikodunen katalogo “eratzailan” sartu ondoren (baldintza subjektiboa). Halaber, lotesleak dira soil-soilik Legea indarrean jarri zenetik; alegia, 2014ko azaroaren 1etik aurrera (denborazko baldintza).

4.- EPBren jarduera EJKren aplikagarritasun subjektiboa eta denborazkoa mugatzen duten baldintza horiek betetzearen mende dago, 4/2015 Erabakiaren 8. puntuan zehaztutakoari jarraituz, pertsonen jokabide etikoa auzitan jartzeari edo aztertu nahi izateari dagokionez.

5.- (...) sozietatearen kudeatzailea da (...) jauna. Erakunde hori merkataritza-erakundea da (...), 1993ko otsailaren 18an Bizkaiko Garraio Partzuergoak (aurrerantzean, Partzuergoa) eskritura publikoaren bidez.

6.- Partzuergoa abenduaren 30eko 44/1975 Legearen bidez sortu zen (aurrerantzean PSL), eta, arau horretan xedatutakoaz gainera, ekainaren 18ko 1769/1976 Errege Dekretuaren bidez onetsitako Estatutuen bidez arautzen da (aurrerantzean, Estatutuak). Sortu zen unean –tokiko erakunde gisa, berezko nortasun juridikoarekin, eta Partzuergoan sartutako erakundeak gorabehera– Partzuergoak barne hartzen zituen Ogasun eta Herrilan ministerioak (estatuaren izenean), Bilbo Handiaren administrazio-korporazioa, Bizkaiko Foru Aldundia, eta honako udal hauek: Barakaldo, Basauri, Bilbo, Getxo, Leioa, Portugalete, Santurtzi eta Sestao” (PSLren 1.1 artikulua).

EAEk garraioen alorrean bere gain hartutako eskumenari lotutako ondasun eta zerbitzuen transferentziak egin ostean, PSLn eta Estatutuetan Estatuko Administrazio Orokorren organoei buruz egindako aipamenak ulertu behar dira autonomia-erkidegoaren Administrazio Orokorreko organo baliokideei buruzkoak direla. Bestalde, Partzuergoan sartutako udalei dagokienez, Bilbo Handiaren korporazio administratiboa desegiteak eragin du Partzuergoa sortzeko Legean jasotako hasierako zerrendan geroago beste bi udal hauek ere sartzea: Erandio eta Etxebarri.

7.- PSLk 5.1 artikuluan ezarritakoari jarraituz, (...) kudeatuko da Partzuergoak eratuko duen sozietate anonimo baten bidez. Halaber, artikulua horretan jasota dago enpresaren kapital guztiaren jabe bakarra Partzuergoa izango dela. (...) merkataritza-enpresa ez zen eratu, xedapen hori indarrean jarri eta 17 urte igaro arte. Hala eta guztiz ere, sortu zenean, aipatutako arau horretan ezarritako ildoan arabera eratu zen. Horrenbestez, gaur egun ere, kapital sozialaren % 100aren jabea Partzuergoa da; beraz, Administrazio Kontseiluko kideak Partzuergoak berak izendatzen ditu (bost kide EAEko Administrazio Orokorrek proposatuta, bi kide Bizkaiko Foru Aldundiak proposatuta, eta hiru kide erakundeko udalek proposatuta).

8.- Hori guztia kontuan hartuta, ateratzen den ondorioa da (...) merkataritza-sozietatea dela, eta EAEko Administrazio Orokorrek sozietate horretan parte hartzen duela, Partzuergoaren bidez –hau da, bigarren mailako parte-hartzearen bidez– baina ez dela erakunde-egituran erabat integratuta dagoen erakundea. Horrenbestez, gobernu-organoetan

dauden pertsonak ez dira, berez, EAEko Administrazio Orokorreko goi-kargudunak, ez eta EAEko sektore publikoko zuzendariak ere. JKIGLren aplikazio-eremuan sartuko lirateke soilik 2.1.d artikuluan kontuan hartutako kasuan sartuz gero: “Eusko Jaurlaritzak edo lege honen aplikazio-eremuan sartuta dauden kargu publikodunetako batek zuzendaritza- edo administrazio-kargu bat betetzeko izendatzen dituzten pertsoneri”, edozein erakundetan, “kargua dagoen erakundearen kontrola, Merkataritzako Kodearen 42. artikuluan adierazitakoaren arabera, hainbat administrazio publikori edo haien sektore publikoei badagokie, betiere izendatze-egintzan hala ezarrita dagoenean”.

9.- (...) merkataritza-sozietatearen zuzendari kudeatzailea izendatzeko ekitaldian ez zen horrelakorik zehaztu. (...) jaunaren izendapenean –(...) merkataritza-sozietatearen Administrazio Kontseiluak 2013ko otsailaren 4an erabakia– ez zen inolako aipamenik egin etikaren eta gobernu onaren alorrean edo bateraezintasunen eremuan EAEn indarrean dagoen araudia aplikatzeari dagokionez, ez eta pertsona horrek egun berean Administrazio Kontseiluaren buruarekin sinatutako goi-zuzendaritzako lan-kontratuan ere. Nolanahi ere, ez zuten JKIGL aipatu, eta ezin zuten aipatu. Izan ere, geroago onetsi zen: 2014ko ekainaren 26an. Baina JKIGL kronologikoki izendapenaren aurretik onetsi izan balitz ere, ziur asko ez zen egingo 2.1.d artikuluan eskatzen den aipamena, dagokigun kasuan aplikatzeko behar dena. Izan ere, eragiten die soilik “Eusko Jaurlaritzak edo lege honen aplikazio-eremuan sartuta dauden kargu publikodunetako batek” Partzuergoko gobernu-organismoak osatzeko –beste administrazio publiko batzuek izendatutako pertsonekin batera– izendatutako pertsoneri, ez ordea azken horiek (...) sozietatean zuzendaritzan jarduteko izendatutako pertsoneri. Sozietate hori da, lehen esan bezala, Partzuergoak sortutako merkataritza-erakundea, eta EAEko Administrazio Orokorren parte-hartzea bigarren mailakoa soilik da.

10.- EJKren 2.1 atalak, “xedeak” definitzen dituenak, ez dio ezer berririk eranstean gogoeta horri. Izan ere, duela gutxi aldatu da –EPBk [Eusko Jaurlaritzaren Kontseiluaren 2015eko martxoaren 17ko erabakia (EHAA, 55. zenbakia, 2015eko martxoaren 23koa)].

11.- Horren guztiaren arabera, (...) merkataritza-sozietatearen zuzendari kudeatzailea ez dago Eusko Jaurlaritzak JKIGLren 4. artikulua betetzeko onartutako kargu publikodunen katalogoan. Ez zegoen azaroaren 18ko 216/2014 Dekretuaren bidez onetsitako katalogoan (EHAA, 221. zenbakia, 2014ko azaroaren 19koa), ez eta martxoaren 31ko 39/2015 Dekretuaren bidez eguneratutako katalogoan ere (EHAA, 64. zenbakia, 2015eko apirilaren 8koa); izan ere, JKIGLk ezartzen duenez, katalogoa “etengabe eguneratuko da”.

12.- Katalogoak izaera eratzailerak du. Horrenbestez, JKIGLren 4.2. artikulua arabera, “beharrezkoa izango da kargu publikoa katalogoan azaltzea legea aplikatu ahal izateko”. Beraz, bistakoa dirudi (...) merkataritza-sozietatearen zuzendari kudeatzailea arau horren aplikazio-eremutik kanpo dagoela, eta EJKren “xedeak” artean ez dagoela.

13.- 1/2015 Erabakian adierazi genuen, salaketa anonimoa baten xede izan ziren zuzendari multzo bati buruz, ez zirela, berez, ez EAEko Administrazio Orokorreko edo Erakunde Administrazioko goi-kargudunak, ez eta hari atxikitako, lortutako edo haren mendeko erakunde publikoetako zuzendaritza-karguak ere. Hortaz, beste edozer izapide bideratu aurretik, egiaztatu beharra zegoela 2013ko maiatzaren 28an Gobernu Kontseiluak onartutako EJK izenpetu dutenen artean ziren salaketan adierazitako pertsona haiek, kasu horretan soilik izango bailitzateke egoki pertsona horiek EJKren atalen bat hautsi ote zuten aztertzea. Eta gogora ekartzen genuen, gai horri helduz, EJK ez dela *erga omnes* indar loteslea duen arau juridikoa, printzipio, balio eta jokabide etikoen katalogoa baizik, eta hari atxiki zaizkion pertsonentzat baino ez da nahitaez bete beharrekoa. Horrenbestez, (...) merkataritza-sozietatearen zuzendari kudeatzailea ez da ageri –ikusitako dugunez– JKIGLren 4. artikuluan xedatutakoa betetzeko onetsitako goi-kargudunen katalogoan, eta EJKri ez zaio berariaz atxiki. Beraz, ez du zertan bete agindu etikoa horiek, eta betetzen direla monitorizatzeko eratu diren jarraipen- eta ebaluazio-mekanismo (EPB eta abar) guztien mende ez dago.

14.- Baina, Erabaki honen 3. eta 4. puntuetan adierazitakoari jarraituz, EPBn jardura ez dago soilik jokabide etikoa ote duten aztertu beharreko pertsonen izaera subjektiboa duten baldintza batzuk alde aurretik betetzearen mende. Horrez gainera, denborari dagokionez ere baldintza batzuk bete behar dira, 4/2015 Erabakian adierazi genuen bezala. Dagokigun kasuan, ez dira betetzen; ez baldintza subjektiboak, ez denborari dagozkionak.

Izan ere, (...) jauna JKIGLren eta EJKren aplikazio-eremuan egonda ere –hipotesi hori baztertu dugu aurreko puntuetan, eta argumentu gisa soilik jaso dugu hemen– (...) proiektuaren inguruan egindako jardura publiko guztiak –salbuespenik gabe– (...) merkataritza-sozietatearen zuzendari kudeatzaile izendatu aurretik egin zituen. Hau da, 2007tik 2013ra bitarteko urteetan, (...) izan zen garaian. Horrenbestez, alderdi horri erreparatuta ere, ez genuke kontsulta onartu behar, Batzorde honi dagokion denbora-eremutik kanpo dagoelako, eratu aurretik gertatutako kontuak baitira –EPB sortzea eragin zuen EJK bera onetsi aurrekoak– eta Eusko Legebiltzarrak EPBri aztertze eskatutako gertaera horiek dira, hain zuzen, pertsona hori EJKri atxikitako kargu publikoduna ez zen garaikoak.

Hori guztia aintzat hartuta, hauxe da EPBk aho batez hartutako

ERABAKIA:

Ez onartzea (...) merkataritza-sozietatearen zuzendari kudeatzailearen egoerari buruz egindako kontsulta. Izan ere, ez da 26ko 1/2014 Legeak, Kargu publikodunen jokabide-kodea eta haien interes-gatazkak arautzen dituenak, aplikazio-eremuan barne hartzen dituen kargudunetako bat, ez dago Etika eta Jokabide Kodearen xedeen artean, ez zaio hari atxiki, ez dago Eusko Jaurlaritzaren dekretu bidez onetsitako kargu publikodunen katalogoan, eta gertaerak dira (...) (...) sozietate publikoaren zuzendari kudeatzaile izendatu aurrekoak, bai eta EJK eratu aurrekoak ere.



Josu Iñaki Erkoreka Gervasio
Etika Publikorako Batzordearen burua

Vitoria-Gasteiz, 2015eko uztailaren 8a.