



LEGEZKOTASUN-TXOSTENA, GIZA KOKALEKUETARAKO NAZIO BATUEN PROGRAMAREN ETA EUSKO JAURLARITZAREN ELKAR ULERTZEKO MEMORANDUMARI BURUZKOA

34/2019 DDLCN - IL

I. AURREKARIAK

Lehendakaritzaren Idazkaritza Nagusiko Araubide Juridikoaren Zuzendaritzak izenburuan adierazten den elkar ulertzeko memorandumari buruzko legezketasun-txostena igor dezagula eskatu digu.

Txosten-eskaerarekin batera, elkar ulertzeko memorandumaren testua eta jarraian zehazten dugun dokumentazioa bidali digu:

- Elkar ulertzeko memorandumaren proposamena (euskeraz, gaztelaniaz eta ingelesez).
- Legezketasun-azterketara aurkeztu den ekimenaren azalpen-memoria, Kanpo Harremanetarako zuzendariak izenpetua (gaztelaniaz)
- Jaurlaritzaren kontseiluari jakinarazteko fitxa (gaztelaniaz).
- Euskadi Basque Country 2030 Agenda (euskeraz eta gaztelaniaz).
- Txosten juridikoa, Lehendakaritzaren Idazkaritza Nagusiko Araubide Juridikoaren Zuzendaritzak igorria (gaztelaniaz).

II. LEGEZKOTASUN-AZTERKETA

Txosten hau jarraian adierazten diren legeetan eta dekretuetan xedatutakoarekin bat etorritik igortzen dugu:



- 7/2016 Legea, ekainaren 2koa, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa Antolatzekoa (5.1 b artikulua)
- 144/2017 Dekretua, apirilaren 25ekoa, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoarena (13.2 artikulua)
- 24/2016 Dekretua, azaroaren 26koa, Lehendakariarena, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioiko sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen, eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen (6.1 h artikulua)
- 71/2017 Dekretua, apirilaren 11koa, Gobernantza Publiko eta Autogobernu Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzekoa (12.1 a artikulua)

1.- Xedea eta azalpena

Elkar ulertzeko memorandum honen xedea ONU-Habitaten eta Eusko Jaurlaritzaren arteko lankidetzaren esparrua ezartzea da, hain zuzen ere biei interesatzen zaizkien arloetan sinergiak bultzatzeko. Oinarria ez da eskusiboa, eta honako bi jarduketa hauek zehazten dira:

- Batetik, Garapen Jasangarrirako 2030 Agendari EAEk egiten dion ekarpenaren jarraipena egitea eta etengabe hobetzea. Ekarpene hori Eusko Jaurlaritzaren Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiari lotuta dago, eta bereziki azpimarratzen dira Garapen Jasangarriaren 11. Helburua betetzea eta Agenda osatzen duten gainerako Garapen Jasangarrirako Helburuen hiri-dimentsioa.
- Bestetik, Bultzatu 2050, EAEko Hiri Agenda, osatzen eta haren jarraipena egiten laguntzea. Lurralde Plangintzaren Sailburuordetzak zuzenduko du.

2. Memorandumaren izaera juridikoa eta alderdien eskumena

Elkar ulertzeko memorandum sinatzaileen borondatea jasotzea helburu duen dokumentua da; batetik, haien arteko ekintzak koordinatzeko beharrezko urratsak egiteko, eta bestetik, ikuspegi etikotik edo moraletik konpromisoak zehazteko, etorkizunean nazioarteko transakzio edo negozio baten bitartez gauza daitezkeenak.

Itunei eta Nazioarteko bestelako Hitzarmenei buruzko azaroaren 27ko 25/2014 Legearen 2 c) artikulua xedatzen duenez, memoranduma nazioarteko akordio ez arauemailetzat jotzen da, hau da, “eduki politikoko, teknikoko edo logistikoko adierazpenak edo jardun konpromisoak jasotzen dituen, Estatuei nazioarteko esparruan betebeharrak juridikorik sortzen ez diena eta nazioarteko zuzenbidearen arauen menpe ez dagoena”.

Memorandumaren xedari helduta, asmoen deklarazio baten aurrean gaude. Beraz, proposatutako lankidetzak, kooperazioak, edota sinatzaileek hartutako konpromisoek ez dute berehalako aplikazio juridiko zuzenik izango. Akordio ez arauemailea izanik, legez lotesleak diren eskubideak eta betebeharrak jaso ordez proposamen edo asmo hutsak islatu besterik ez du egiten.

Esku hartzen duten alderdien eskumena eta memoranduma izenpetzeko gaitasunari dagokionez, Lehendakariaren Idazkaritza Nagusiko Araubide Juridikoaren Zuzendaritzak igorritako txosten juridikoan zehaztutakoa da.

Eskumen materialari gagozkiola, Euskal Herriaren Autonomia Estatuaren 10.31 artikulua bakarreko eskumena ematen dio Euskadiri lurraldearen eta itsasbazterren antolamenduan, hirigintzan eta etxebizitzan.

Eskumen hori garatuz, Eusko Jaurlaritzak kanpo proiektiorako ekintzak egin ditzake bere bakarreko eskumen esparruari dagozkion gai-arloetan, beti ere Itunei eta Nazioarteko bestelako Hitzarmenei buruzko azaroaren 27ko 25/2014 Legearen V. tituluaren eta 2 c) artikuluan xedatutakoa kontuan izanik.

Eskumen funtzionala, oster, azaroaren 26ko 24/2016 Dekretuan jasota dago, Lehendakariarena, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioako sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen; hain zuzen ere, 4.1 f) artikuluan, zeinean Jaurlaritzaren Lehendakariari esleitzen zaion Euskadiren ordezkari- eta kanpoko proiektio-politikaren jardun-arloa.

Zehatzago, Lehendakariaren egituraren baitan, Lehendakariaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duen apirilaren 11ko 70/2017 Dekretuaren 13.2 i) artikulua Kanpo

Harremanetarako Idazkaritza Nagusiari esleitzen dio Eusko Jaurlaritzak beste herri, eskualde edo erakunde azpiestatal batzuekin edota Nazioarteko Erakundeekin izan ditzakeen harreman bilateralak eta multilateralak sustatu, garatu eta koordinatzea. Egiteko hori Kanpo Harremanetarako Zuzendaritzaren bitartez gauzatuko da.

Era berean, Kanpo Harremanetarako Zuzendaritzari dagokio Eusko Jaurlaritzak nazioarteko erakundeekin eta erakunde multilateralekin dituen harremanak sustatu eta erraztea (70/2017 Dekretuaren 14 h artikulua).

3. Memorandumaren araubide juridikoa, prozedura eta edukia

II. atalean adierazten denez, “sinatzaileek behin-behinean adosten duten edozein jarduera egiteko ondasunak edota zerbitzuak eskualdatzea eskatzen duten konpromisoak edo gastuak akordio osagarrietan edo akordio espezifikoeetan azaldu behar dira. Akordiook idatziz jaso behar dira (...)”.

Beraz, proiektuok datozen urteotan aurrera aterako badira hitzarmenetan edo akordio zehatzetan jasota egon beharko dute. Ildo horretatik, testuaren edukia eta izenburua kontuan izanik, esan dezakegu aztergai dugun protokoloaren araubide juridikoa jardun-protokolo orokor bati dagokiona dela, ez hitzarmen bati dagokiona; izan ere, I. ataleko 1. puntuak ondo zehaztu bezala, “memorandum honen xedea ONU-Habitaten eta Eusko Jaurlaritzaren arteko lankidetzaren esparrua ezartzea da, biei interesatzen zaizkien arloetan sinergiak bultzatzeko”, eta hori guztia, testuaren I. ataleko 2. puntuak zehazten dituen lankidetzaren ildoetan oinarrituta.

Eusko Jaurlaritzako Zerbitzu Juridikoa Antolatzeko apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 54.1 artikulua honela definitzen ditu hitzarmenak: “Dekretu honen ondorioetarako, eta legearekin bat etorruta, hitzarmenak dira administrazio publikoek, organismo publikoek eta zuzenbide publikoko entitateek, edo haiei loturikoek edo haien mendekoek, edo unibertsitate publikoek egin eta ondorio juridikoak dituzten akordioak, euren artean egindakoak zein zuzenbide pribatuko subjektuekin egindakoak helburu komun baterako”.

Bigarren paragrafoak, berriz, honela dio: “Edonola ere, ez dira hitzarmenak hartuko prozedurako jardun-protokolo orokorrak edo antzeko baliabideak baldin eta eduki orokorreko asmo-adierazpen

hutsak badira edo administrazioen eta alderdi sinatzaileen helburu komun baterako jardun-borondatea baino adierazten ez badute, eta konpromiso juridiko zehatz eta galdagarririk formalizatzen ez badute".

Horren harira, Espainiako konstituzioaren 145. artikulua esangura interpretatu zuen Konstituzio Auzitegiaren apirilaren 17ko 44/1986 Epaiak, hauxe adierazi zuen Kataluniako Estatutuaren 27. artikulua edukiari zegokionez:

“Jakina aurreko zuzenbide-oinarrian azaldutako koadro konstituzionala hitzarmenei aplikagarri zaiela; ez, ordea, hitzarmenaren kalifikazio juridikoa ez duten kasuei, alegia asmo-adierazpen bateratu hutsei, eduki loteslerik gabeko proposamenei, edo jardun-lerroen edo artezpideen adierazpen hutsei”.

Konstituzio Auzitegiak finkatutako doktrina horren arabera, hitzarmen edo lankidetzak-akordio kalifikazioa alderdiei eskatzeko modukoak zaizkien betebeharrak izaerako harreman juridikoak eratzen dituzten akordioek baino ez dute jasotzen. Beraz, kalifikazio horretatik at geratzen dira eduki loteslerik gabeko adierazpenak edo, aztergai dugun memorandumaren kasuan gertatu bezala, adierazpen programatiko hutsak; izan ere, memorandumaren testuan jaso bezala, “Elkar Ulertzeko Memorandum hau nazioarteko akordioa da, ez da arauemailea, eta nazioarteko esparruan ez die betebeharrak juridikorik sortzen Estatuei” (XIV. ataleko 1. puntua).

Era berean, testuan zehazten denez “Memorandum hau ez da hartuko finantza- edo zerga-betebeharren iturritzat” (II. atala, aurrekontu-erabilgarritasuna).

Sailkapen horrekin bat egiten du Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legean jasotako protokolo kontzeptuaren definizioak. Hitzarmenak definitu ostean, 47.1 artikulua 2. paragrafoan hauxe ezartzen du: “ez dira hitzarmenak hartzen jarduketako protokolo orokorrak edo antzeko tresnak, baldin eta eduki orokorreko asmoen deklarazio hutsak badakartzate edo administrazioek eta alderdi sinatzaileek helburu komun batekin jarduteko duten borondatea azaltzen badute, betiere haien ondorioz ez bada konpromiso juridiko zehatz eta eskatzeko modukorik formalizatzen”.

Ondorioz, betebehar juridikorik eratzten ez duen eta eskatzeko moduko eduki juridikorik gabeko akordio baten aurrean gaudenez, ez gaude beren beregi Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legeak aurreikusitako lankidetzaz hitzarmen baten aurrean, jardun-protokolo orokor baten aurrean baizik.

Bestalde, memorandumaren xedeak Euskadiren berezko interesak eta botereak oinarri dituen kanpo harremanetarako esparruan kokatzen gaitu, "nazioarteko harremanen" esangura hertsitik at; hau da, nazioarteko itunen esparrutik kanpo.

Nazioarteko harremanen esparruan, adierazi behar dugu, Konstituzio Auzitegiak finkatutako irizpidearekin bat eginez, autonomia-erkidegoek burutzen duten kanpo harreman oro ez dela kanpo politikaren esparruan sartzen, nahiz eta Espainiako Konstituzioaren 149.1.30 artikulua kanpo politika eta nazioarteko harremanak Estatuaren eskumen eskusiboak direla finkatzen duen.

Konstituzio Auzitegiak berariaz adierazi du "ez duela onartzen beste herrialdeekin edo atzerriarekin izandako harreman oro, berez, eskuartzea edozein delarik ere, nazioarteko harremanen arauketan sartu behar denik, ezinbestean" (KAE 153/1989, KAE 165/1994), izan ere "gai jakin batek kanpora begira izan dezakeen eraginak ezin du berarekin ezinbestean ekarri EKren 149.1.30 artikulua interpretazio zabala egitea, horrela jokatzek Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-multzoaren banaketa bera aldatzea ekarriko lukeelako" (KAE 80/1993).

Beraz, autonomia-erkidego baten eta atzerriko erakunde juridiko publiko baten arteko lankidetzak (formalizatu gabea edo hitzarmenen bidez formalizatua), autonomia-erkidegoaren berezko eskumenean egikaritzan eta erkidegoaren interesak defendatzeko konstituzio-bermean izan dezake euskarria, beti ere kanpo politikaren eta nazioarteko harremanen esparruko eskumenei kalterik egin gabe, horiek izango direlarik autonomia-erkidegoaren jarduna mugatuko dutenak.

Hortaz, betekizun nagusia da jardun hori berezko eskumenean baitan gauzatzea, eta kasu honetan, elkar ulertzeko memorandum hau Euskadiko Autonomia Erkidegoak lurraldearen eta itsasbazterren antolamenduan, hirigintzan eta etxebizitzaren gai-arloan dituen bakarreko eskumenean baita sartzen da (EHAEn 10.31 artikulua).

Memorandumaren edukian beren beregi sartuta, I. atalak, xedea eta jarduerak arautzen dituenak, memorandum honen xedea ONU-Habitaten eta Eusko Jaurlaritzaren arteko lankidetzaren esparrua ezartzea dela xedatzen du, biei interesatzen zaizkien arloetan sinergiak bultzatzeko. Aldi berean, lankidetzaren horren bidez lortuko liratekeen emaitzak zehazten ditu. Argi uzten du emaitza horietako batek ere ez diela betebeharrak loteslerik ekarriko alderdi sinatzaileei.

II. atalak sinatzaileen erantzukizun orokorrak jorratzen ditu, eta aurrekontu-erabilgarritasuna izenburua duen azpiatalean, hauxe jasotzen du berariaz: “Memorandum hau ez da hartuko finantza- edo zerga-betebeharren iturritzat. Memorandum honen ondorioz, Sinatzaileek behin-behinean adosten duten edozein jardura egiteko ondasunak edota zerbitzuak eskualdatzea eskatzen duten konpromisoak edo gastuak akordio osagarrietan edo akordio espezifikoetan azaldu behar dira. Akordiook idatziz jaso behar dira, eta betebeharrak bete behar duen Sinatzailearen urteko aurrekontu arrunten erabilgarritasunaren eta onarpenaren mende egongo dira. Sinatzaileen jardura arautzen duten indarreko legeak, araudiak, arauak, politikak eta jardunbideak kontuan hartu behar dira balorazio horretan”.

Memoranduma izenpetzeak ez die inolako finantzazio-betebeharrik ekarriko sinatzaileei. Nolanahi ere, aurreikusten da etorkizunean sinatzaileek ekintza zehatzak formalizatu ahal izatea dagokion tresna juridikoaren bitartez. Kasu horretan, erator litezkeen finantza-betebeharren urteko aurrekontu arrunten erabilgarritasunaren eta onarpenaren mende egongo lirateke.

III. atalean sinatzaileen erantzukizun espezifikoak zehazten dira. Guztiak bat datoz I. atalean adierazitako helburuekin eta jardurekin.

IV. atalak memorandumaren esparruan egiten diren jardura bateratuen jarraipena eta ebaluazioa aurreikusten du.

V. atalak akordioa amaitutzat emateko prozedura arautzen du, edozein sinatzailek memoranduma amaitzea nahi badu.

VI. atalak jasotzen du memoranduma ezin dela aldatu, ONU-Habitaten eta Eusko Jaurlaritzak idatziz baimendu ezean.

VII. atala desadostasunak ebazteari buruzkoa da. Hiru arbitrok osatutako epaimahai batek ebatziko dituzte desadostasunak. Puntu horri dagokionez, bat egiten dugu aholkularitza juridikoaren txostenak epaimahai ezabatzeko eta atal horri idazketa berria emateko egiten duen iradokizunarekin.

VIII. atala pribilegioei eta inmunitateei buruzkoa da. Beren beregi adierazten da memorandum horri lotutako ezerk ez duela adierazten Nazio Batuek era esplizituan edo inplizituan dituzten pribilegioei edo inmunitateei uko egiten dietenik.

Txosten juridikoaren irizpidea gure eginez, uste dugu ez dagokiola horrelako esamolderik jasotzea arauemailea ez den akordio batean, legez lotesleak diren eskubideak eta betebeharrak jaso ordez proposamen edo asmo hutsak islatu besterik ez baitu egiten.

IX. atalak, berriz, izenaren eta logotipoaren erabilera eta publizitatea arautzen du, beti ere beste sinatzaileak idatziz eta behar bezalako ordezkarri baimendu baten bidez horretarako baimena eman beharko duelarik.

X. atalak jakinarazpenetarako helbideak identifikatzen ditu, aldi berean puntu fokal legez jardungo dutelarik.

XI. atalak beste sinatzaileari jakinarazten zaizkion edo harekin partekatzen diren dokumentuen konfidentziasunari heltzen dio.

XII.ak sinatzaileek egilearen eskubideak, patenteak eta beste jabetza-eskubide batzuk izatea aurreikusten du, baldin eta memorandumaren esparruan garatu, prestatu edo bildu denarekin zuzeneko lotura badute.

XIII. atala interesen gatazkari buruzkoa da. Sinatzaileek bermatzen dute ez dagoela interesen gatazkarik, memoranduma sinatzeko unean. Hala ere, memoranduma indarrean egon bitartean, interes-gatazkaren bat gertatzen baldin bada, beste sinatzaileari jakinarazi beharko diote, gatazkari buruzko informazio egoki oro eman beharko dute, eta gatazka ebazteko behar diren neurri guztiak hartu beharko dituzte.

Atal hori VII. atalean egindako ohartarazpenak kontuan hartuta interpretatu beharko da.

XIV. atalean memorandumaren izaera aztertzen da. Esan dugun bezala, memoranduma nazioarteko akordioa da, ez da arauemailea, eta nazioarteko esparruan ez die betebeharrak juridikorik sortzen Estatuei. Sinatzaileen betebeharra epigrafeei atxikitzeak erakutsi duten borondatearen arabera da, baina epigrafeak ez daude babesturik nazioarteko zuzenbide-arauen bitartez.

Azkenik, XV. atalak indarrean sartzea arautzen du. Elkar Ulertzeko Memoranduma indarrean hasiko da ordezkari baimenduek sinatzen dutenean; zehazki, azken sinadura jasotzen den egunean. Indarraldia mugagabea izango da, memorandumaren indarraldiaren egunetik aurrera, sinatzaileek aurrez amaitu ezean, dokumentu honetako V. ataleko 1. paragrafoan jasotakoari jarraikiz.

Bestalde, protokoloak berezkoa duen asmo-adierazpen izaerari jarraiki, memorandumean jaso egiten da ez diela inolako finantza-konpromisorik eragingo alderdi sinatzaileei.

Amaitzeko, esan aholkularitza juridikoak igorritako txostenak eta espedientean jasotako azalpen-memoriak behar bezala aztertu dutela memorandumaren edukia, eta azterketa horren ondorioz, hauxe ondorioztatu dutela: memorandumak ez duela inolako eragin ekonomikorik sortuko, adostutako jarduerak ez dutela kontratu-harremaneko izaerarik, eta haren edukiak bat egiten duela aztergai dugun testuaren izaera juridikoarekin.

Behin betiko testua formalizatutakoan eta izenpetutakoan, Jaurlaritzaren Kontseiluari jakinarazi beharko zaio (144/2017 Dekretuaren 57.2 artikulua, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoarena).

III. ONDORIOAK

Hori guztia horrela izanik, memorandumaren testuaren zirriborroa aplikagarri zaion arauketari egokitzen zaiola ondorioztatzen dugu. Hori bai, adostutako estipulazioak eragingarriak izateko,

zuzenbidearekin bat etorri beharko dute, eta hori bakarrik lortuko da dagozkion tresna juridikoek indarrean dauden legezko betekizunak betetzen baldin badituzte, betearazleak izateko.

Hauxe da igortzen dudana txostena, Zuzenbidean hobeto oinarrituta legokeen beste edozeinen mende jartzen dudana.