



Gaia: 05/2023

**EBAZPENA, (...)K EGINDAKO JANARI- ETA ORDEZKARITZA-GASTUEN
ORDAINKETARI BURUZ KONTSULTARI BURUZKOA**

I.- KONTSULTA

1.- 2023ko uztailaren 14an kontsulta bat jaso zen, hainbat kasutan janari- eta ordezkari-tza-gastuak ordaintzeko erabili beharreko irizpideei buruz.

Idazkiari hasiera emateko, zerbitzuen ondoriozko kalte-ordainei buruzko otsailaren 2ko 16/1993 Dekretuaren artikulua batzuk kopiatu dira. Dekretu horren bidez, egoera zehatzetan otordu- eta ordezkari-tza-gastuak ordaintzeko ahalmena ematen da, eta karrerako, bitarteko eta praktikaldiko funtzionarioei eta Gipuzkoako Foru Aldundiko behin-behineko langileei aplikatu behar zaizkie. Adierazitako manuetatik, interesdunaren ustez, bazkari-gastuak lantokiko udalerritik kanpo egiten direnean bakarrik ordaindu ahal izango dira, baldin eta lekualdaketa foru-Aldundian garatutako jarduerarekin lotutako lanaren ondorioz gertatu bada; beraz, lantokiko udalerrian egiten diren bazkari-gastuak ezin izango dira inola ere ordaindu.

Interesdunaren arabera, bazkari-gastuen kalte-ordainaren eremutik kanpo, bazkari-erik eragindako gastuak ez ordaintzearen salbuespen bakarra ordezkari-tza-arrazoiengatik hirugarrenei egin beharreko gastuetan dago (afarietarako edo bazkarietarako gonbidapenak), baldin eta hierarkian gorago dagoenak horretarako baimena eman badu, eta bertaratutako nortasuna eta betetzen duten kargua edo lanpostua adierazteko baldintza gehigarria betetzen badu. Kasu honetan lantokiko udalerrian egindako gastuak ordainduko lirateke.

2.- Testuinguru horretan, hainbat gai planteatzen dira:

- (1) Kalte-ordaingarriak al dira Gipuzkoako Foru Aldundiko eta haren sektore publikoko erakundeetako pertsonak bakarrik joaten diren lantokiko udalerrian egiten den lan-bilera bateko bazkari-gastuak?
- (2) Eta aurreko kasu bera, foru Aldundiak edo haren sektore publikoko erakundeek zuzenean edo zeharka parte hartzen duten erakundeetako pertsonak ere bertaratzen badira, foru sektore publikoko erakundeak ez izan arren?
- (3) Lantokiaren udalerritik kanpo egiten den lekualdaketa Foru Aldundian lanean ari diren pertsonak egiten badute, baldin eta pertsona horiek administrazio-kontseiluko kide izateagatik edo foru-sektore publikokoa ez den



erakunde bateko patroizateagatik egiten badute, kalte-ordaina jaso al dezakete joan-etorri horiek eragindako gastuengatik?

(4) Ordezkaritza-gastuak egin ahal izateko baimena eskatzen ez bada, eragindako gastua kalte-ordaina jasotzeko modukoa?

(5) Foru-diputatuei dagokienez, nor da beraien nagusi hierarkikoa?

II.- APLIKATU BEHARREKO ARAUAK

1.- Diputatuen Kontseiluaren 2016ko martxoaren 1eko Erabakiaren bidez onetsi zen Gipuzkoako Foru Aldundiko eta haren sektore publikoko Erakundearen Zuzentasun Sistema (aurrerantzean, EZS), zeinaren bidez etika publikoa eta eredugarritasuna ezaugarri gisa finkatu nahi baitira.

Sistema horren esparruan, zenbait jokabide kode onartu ziren: Diputatuen Kontseiluaren 2016ko martxoaren 1eko erabakiaren bidez, Gipuzkoako Foru Aldundiko eta haren sektore publikoko kargu publikoen zein langile baliokideen Jokabide eta Jardunbide Egokien kodea (KPJK); Diputatuen Kontseiluaren 2017ko irailaren 5eko erabakiaren bidez, kontratazio publikoari aplikatu beharreko Jokabide kodea eta zuzentasun instituzionaleko esparrua (KJK); Diputatuen Kontseiluaren 2017ko azaroaren 7ko erabakiaren bidez, Gipuzkoako foru Enplegu publikoaren Etikaren eta Kudeaketa Onaren Kodea (EPJK); Diputatuen Kontseiluaren 2018ko urriaren 2ko erabakiaren bidez, Gipuzkoako Foru Aldundiaren eta haren sektore publikoaren laguntzei eta diru laguntzei aplikatu beharreko Jokabide kodea eta zuzentasun instituzionaleko esparrua (DLJK); 13/2022 Foru Dekretuaren bidez, 2022ko irailaren 13koak, Gipuzkoako Foru Aldundiaren eta haren sektore publikoarekin elkarreragiten duten Interes Taldeei aplikatu beharreko Jokabide Kodea (ITJK); eta Diputatuen Kontseiluaren 2023ko urtarrilaren 10ko erabakiaren bidez Datuak eta Adimen Artifiziala erabiltzeko kode etikoa (DAAK).

2.- Bai EZSk bai jokabide kodeek hau ezartzen dute: Erakundearen Etika Batzordea (EEB) izango dela berme handieneko organoa eta hura aplikatzeko gaien berri izango duena. Batzorde horren antolaketa, prozedura eta funtzionamendua maiatzaren 3ko 10/2022 Foru Dekretuan arautzen dira, eta Batzordearen ardura izango da Erakundearen Zuzentasun Sistema garatzeko tresnetan ezarritako balioak, printzipioak eta jokabide arauak ez betetzeari buruz jasotako kexak eta salaketak izapidetzea eta ebaztea.

III. ERAKUNDEAREN ETIKA BATZORDEAREN BALORAZIOA

1.- Egindako kontsultak hainbat gai biltzen ditu, baina izendatzaile komun batekin, hau da, hainbat zirkunstantzian eta pertsona desberdinek sortutako janari-gastuen ordainketa edo kalte-ordaina, zerbitzuen ondoriozko kalte-ordainei buruzko otsailaren 2ko 16/1993 Dekretuan zehaztasun handiagoz edo txikiagoz arautzen direnak.

2.- 16/1993 Dekretuaren aplikazio-eremuaren barruan sartzen dira Gipuzkoako Foru Aldundiko karrerako eta bitarteko funtzionarioak, behin-behineko langileak eta praktiketako funtzionarioak.

Egindako kontsultan planteatzen diren gaiei dagokienez, 16/1993 Dekretuaren artikulua batzuk hartu behar dira kontuan. Hona hemen:

Dekretu horren 15. artikulua honako hau ezartzen du:

15. art.

Joan-etorria lantokia dagoen udalerrian egiten bada, edo udalerritik kanpo, eta interesdunak bere bizilekuan gauda eman badezake, bidaia-gastuak ordainduko zaizkio. Udal-mugartetik kanpo gertatzen bada eta, egin beharreko jarduerak direla-eta, bertan egin behar bada bazkaria, kontzeptu horrek eragindako gastuak ere ordainduko dira, gastu horiek justifikatzen dituen zerbitzua ezarri duen goragoko mailakoak ados jarri ondoren.

Artikuluaren adierazitakoaren arabera, bazkariagatik gastuak ordaindu ahal izango dira lantokiko udalerritik kanpo egiten badira, lekualdaketa foru Administrazioan garatutako jarduerarekin lotutako lan-arrazoiengatik gertatu bada. Beraz, hitzez hitz egiten bada, ez dira ordainduko lantokia dagoen udalerrian egiten diren bazkari-gastuak.

Bestalde, laugarren Xedapen Gehigarriak ordezkarietatik gastuak aipatzen ditu:

1. – Afarietarako edo bazkarietarako gonbidapenak ordaintzeko gastutzat hartuko dira, baldin eta, aldezturik horretarako baimena emanda, ordezkari-arrazoiengatik hirugarrenei egin behar bazaizkie. Gastu horiek zenbateko zehatzaren arabera ordainduko dira, gastuak justifikatu ondoren. Justifikazioan, parte-hartzaileen nortasuna eta betetzen duten kargua edo lanpostua adierazi beharko dira.

2.- Dagokion Zuzendaritzako titularrari dagokio ordezkari-arrazoiengatik egiteko baimena ematea, Autonomia Erkidegoko Administrazioan eta hari atxikitako langileei dagokienez, eta, gainerako Administrazio Publikoetan, kasuan kasuko organo eskudunei.



3. – Ordezkaritza-arrazoiengatik gastuak jasotzea bateraezina izango da kontzeptu horretan jada ordaindutakoak ordaintzeko dieta edo kalte-ordainen sortzapenarekin.

Hori horrela izanik, ordezkari-tza-arrazoiengatik bazkariak eragindako gastuak ordaindu ahal izango dira, betiere hierarkian gorago dagoen pertsonak ordezkari-tza hori baimendu badu, baina kasu horretan ez da berariaz adierazten gastu horiek lantokiko udalerrriaren barruan edo udalerritik kanpo sor daitezkeen.

Beraz, Dekretuak bi kasu bereizten ditu otordu-gastuen kalte-ordainerako: ordezkari-tza-arrazoiengatik sortutakoak eta ez direnak. Interesdunak 15. artikuluan eta 4. Xedapen Gehigarrian ezarritakoa lotzen du, ordezkari-tza-gastuak salbuespen bakartzat jotzen baititu lantokiko udalerrian egindako janari-gastuak ordaintzeko. Hala ere, Xedapen Gehigarriaren 3. atalean ondo esaten den bezala baztertzaileak diren arren, independenteak eta osagarriak izan daitezkeen bi gai gisa ere interpreta daitezke, bi egoera eta gastu-mota desberdin arautzen baitituzte, eta, beraz, bataz ere luke zertan bestearen salbuespena izan behar.

Dekretuaren arabera, kasu jakin batzuetan aurreikusten da janari-gastuak ordaintzea, baimenarekin:

- Lantokia aldatzea (11.1).
- Zerbitzua dela eta lantokia dagoen udalerritik kanpora joatea, egin beharreko jarduerak direla-eta, bertan bazkaria egin behar denean (15).
- Prestakuntza- edo hobekuntza-ikastaroetara joatea bizi den herritik kanpo (18.2.b).
- Bazkaltzeko aparteko gastuak, ohiko lanaldia luzatzeagatik (2. XG).
- Ordezkaritza-arrazoiengatik hirugarrenei egindako gonbidapenak (4. XG), betiere alde aurreko baimenarekin.

Beraz, Gipuzkoako Foru Aldundiko eta bere sektore publikoko langileek lantokiko udalerrian egiten duten lan-bilera bateko bazkari-gastuak ez lirake sartuko arau aurreikusitako ezein kasutan (1). Hala ere, bilera horretara foru sektore publikotik kanpoko pertsonak joango balira, aztertu beharko litzateke ea foru Administrazioiko langileek gonbidatutako hirugarren pertsonak diren eta, horrela, 4. Xedapen Gehigarrian deskribatutako egoeran sar daitezkeen (2).



Bazkari-gastua bere eginkizunak betetzeagatik egindako joan-etorrietan sortzen bada, Dekretu horren 14. artikuluan, zerbitzuagatiko joan-etorriei buruz ari da: "langileek beren eginkizunak ohiko moduan betetzera behartuta daudenak, aldi baterako agindutako eginkizunak betetzeagatik". Kasu honetan, Patronatu batera edo Administrazio Kontseilu batera joateak, foru Administrazioaren zerbitzura dagoen pertsona den aldetik, definizio horri erantzuten dio eta, beraz, logikoa dirudi kalte-ordaina jaso beharko lukeela pentsatzea, lan-arrazoiengatiko lekualdaketa baita (3). Beste kontu bat litzateke, jakina, bertako kide izateak jatorri partikularra izatea, eta ez foru Administrazioaren ordezkari izatea.

Ordezkaritza-arrazoiengatik sortutako gastuei dagokienez, gastu mota horiek, arauak ezartzen dituen baldintza jakin batzuetan, kalte-ordaina jasotzeko eskubidea ematen dute:

- Ordezkaritza-arrazoiengatik izan behar dute
- Hirugarren pertsonekin egitea
- Hierarkian gorago dagoen pertsonaren alde aurreko baimena izan
- Eta bazkarira bertaratutako nortasuna eta kargua edo lanpostua adieraziz

Nahiz eta egia den kasu orokorraz haragoko baldintza espezifikoko batzuekin, azkenean, zerbitzuagatiko kalte-ordaina jaso dezakeen gastua dela, bere lanaren ondorioz eta bere eginkizunak betetzean gertatzen dela ulertzen baita. Pertsona batek Erakundea ordezkatzeko duenean, hura ordezkatzeko autoritatea izan behar du, eta erakunde horren interesen eta nortasunaren arabera jardutea espero da. Agintaritza hori berezkoa izan daiteke eta erakundearen antolamendu-arauetan jasota egon daiteke (foru Aldundiaren kasuan, uztailaren 12ko 6/2005 Foru Araua, Gipuzkoako Lurralde Historikoko Erakunde Antolaketa, Gobernu eta Administrazioari buruzkoa), edo eskuordetzaz edo baimenez eman daiteke.

Nolanahi ere, Dekretuak adierazten du ordezkari hori gauzatzearen ondoriozko gastuak hierarkian gorago dagoen pertsonak baimendu behar dituela alde aurretik. Kontu hori logikoa dirudi, baina, hala ere, egunez egun gertatzen den errealitateak gaituztu egin dezake. Izan ere, baliteke lan-karga eta denbora frenetikoak arau-eskakizun zorrotzekin bat ez etortzea. Hori dela eta, baimena alde aurretik eman behar dela berriaz eskatzen den arren, kontuan hartuta baliabide publikoen kudeaketa etengabe kontrolatzen dutela barneko zein kanpoko organoek, eta, lehenik eta behin, gastu horren ordainketa hierarkian gorago dagoenak baliozkotu beharko duela, interpretazio finalista, arrazoizko eta zentzuzko batek ulertaraz dezake arauaren helburua baimena beti gastua benetan ordaindu aurretik egotea dela. Horregatik, arrazionaltasun-irizpidearen arabera, badirudi posible dela alde aurreko baimenaren



eskakizunari buruzko interpretazio laxoa egitea. Nolanahi ere, hierarkian gorago dagoen pertsonak ordezkartza-arrazoi horrekin eta horren ondoriozko gastuekin ez balidatzen badu edo ados ez dagoela adierazten badu, horiek ez lukete kalte-ordainik jaso beharko (4).

Azkenik, Gipuzkoako Lurralde Historikoko Erakunde Antolaketa, Gobernu eta Administrazioari buruzko uztailaren 12ko 6/2005 Foru Arauaren 74. artikulua dioenez, foru diputatuek emandako egintza eta ebazpenek amaiera ematen diote administrazio bideari, eta horrek aditzera eman dezake ez dutela hierarkian goragoko mailarik, eta, beraz, ondorio horietarako ez litzaiekeela aplikatuko 16/1993 Dekretuan ezarritakoa (5).

2.- Erakundearen Zuzentasun Sistemak ez du berriaz esaten zer gastu eta zer egoeratan ordain daitezkeen janari- eta ordezkartza-gastuak, baina badira aztertzea merezi duten agindu batzuk, eta horien guztien inguruko irakurketa egiten badugu, ondorio batzuk atera ditzakegu.

KPJk Eredugarritasunari buruzko atalean kreditu-txartelen erabilera aipatzen du, eta artikulua hori aldatu egin zen EEB honek 2016ko Jardueren Memorian jaso zuen gomendioaren ondorioz:

3.5 Eredugarritasuna

(...)

*k) Foru kargu publikoek ez dute erakunde kreditu txartelik izango. **Kargua dela eta egindako edozein gastu alde aurretik ordainduko foru kargu publikoak**, eta aurrerago, funtzioak betetzen dituen erakundeak, gastua ikuskatu ondoren, hori ordainduko dio foru kargu publikoari. Hala ere, erakunde joan-etorrietan edo antzeko izaerako ekintzetan aurreko arauaren salbuespenak egin ahal izango dira, behar bezala justifikatuta.*

(...)

Ez du ezer esaten gastu hori kalte-ordaina jaso dezakeen gastutzat jotzeko bete behar diren baldintzei buruz, baina bai ondoren ordainduko dala. Horrek pentsaraz lezake, printzipioz, sortutako edozein gasturi kalte-ordaina eman dakiogekela, alde batera utzita lekua, mahaikideak edo egoera inguratzen duten inguruabarrak.



Bestalde, Ordezkaritzaren gaia aipatzen da, baina ez berariaz sortutako gastuen kalte-ordainari dagokionez:

3.1 Ordezkaritza

a) Erakunde ordezkaritza foru kargu publikoaren ardura da, eta horren arabera, **Foru Aldundiaren irudi eta ospea babestu** behar du beti, eta ezin da inola ere funtzio hori betetzen dituzten pertsonen jarduera subjektiboagatik zalantzan jarri.

(...).

c) Foru kargu publikoek erakunde osoa ordezkatzen dute, eta beharrezko duintasun eta begirunearekin beteko dute funtzio hori, era horretan, **erakundearen irudia ona izan dadin herritarren aurrean**, eta ordezkapen hori egiten duen pertsonaren ekintza edo ez-egiteek, jarrerak edo jokabideek ezingo dute erakunde horren irudia kaltetu.

d) Ordezkaritza funtzioak betetzeko orduan, foru kargu publikoek **ardura eta erakunde zentzu osoz** jokatuko dute, eta bereziki kontuz ibiliko dira boluntarioki beren gain hartu duten kargu publikoaren duintasunaren aurka doazen hitzezko edo egitezko adierazpenik ez egiteko, eta ondorioz, **erakundeari kalte hautemangarri edo ukiezinik ez sortzeko**.

Manu horietan adierazitakoak ziurtatu nahi du ezein jarduerak, publikoak zein pribatuak, ezin diola kalterik egingo erakundearen irudi positiboari eta ospeari. Eguneroko jardueran kontu handiz jarduteaz gain, are gehiago kontuan hartu behar da ordezkaritza-jarduerak egiten ari direnean, egoera horretan erakundearen beraren izenean eta haren ordezkaritza gisa ari baitira. Egoera horretan, foru Administrazioa identifikatzen duten EZSn ezarritako balio eta printzipioetara egokitzeaz gain, beste erabilera eta ohitura batzuk ere hartu beharko dira kontuan, hala nola afarietarako edo bazkarietarako gonbidapena, kortesia instituzionaleko ekintza huts gisa, Erakundearen irudi ona lortzen ere lagun dezakeena.

Hala ere, Eredugarritasunari eta Ordezkaritzari buruz adierazitakoa interpretatzeko, haren edukia eraginkortasunaren balioa garatzen duten jokabide-arauetan ezarritakoarekin lotu behar da.

3.7 Eragimena

a) Foru kargu publikoek **eragimenez kudeatuko dituzte baliabide publikoak, horiek inola ere xahutu gabe**, eta eragimenez horiek optimizatuz.

b) Foru kargu publikoek atxikitako **baliabide publikoen erabilera beren ardura publikoak betetzeari lotuta egongo da**. Objektiboki salbuetsi daitezkeen premia kasuetan izan ezik,



eskuragarri jartzen zaizkien baliabide publikoak ez dira erabiliko interes publikoekin zerikusirik ez duten premia pribatuak, pertsonalak edo profesionalak ala familia premiak asetzeko.
(...)

Baliabide publikoen kudeaketak eta kudeaketa ekonomiko-finantzarioak eraginkortasunaren mende egon behar dute, eta alde batera utzi behar da ondasun edo baliabide publikoak, ekonomikoak zein bestelakoak, erabiltzean inolako xahutzerik. Izan ere, ez dugu ahaztu behar baliabide publikoak herritarrek eta enpresek ordaindutako zergetatik datozela, eta, beraz, funtsezkoa da modu eraginkor eta arduratsuan erabiltzea. Baliabide publikoen kudeaketan eraginkortasunik ez dagoenean, beharrezkoa ez den gastua eragin dezake, eta herritarrentzako karga fiskala areagotu, baliabideak mugatuak baitira, baina beti daude eskaerak eta beharrak etengabe aldatzen ari direnak, eta zerbitzu publikoek bete behar dituztenak.

Aurreko guztia esanda, zerbitzu eta erakunde publikoen funtzionamendu egokian lan egiten duten pertsonen eskatzen zaien sen ona eta zerbitzu-bokazioa baliarazi behar ditugu. Esleitutako funtzioak garatzeko testuinguru batean, eta betiere arrazionaltasun-eta proportzionaltasun-irizpidearen arabera, logikoa dirudi pentsatzea foru Administrazioari langileei eskatzen zaiena betetzeko batzuetan beharrezkoak diren gastuak sor daitezkeela, bai beren lana egiteko beste leku batera joan behar dutelako, bai protokolo-, ordezkaritza- eta kortesia-arrazoiengatik; bi egoera horiek gastuak sor ditzakete, eta beren funtzio publikoak betetzetik datozen heinean, inplikaturako pertsonak ez lituzkete gastu horiek pertsonalki beren gain hartu behar. Hori bai, azpimarratu behar da oso garrantzitsua dela gastu horiek erabat justifikatuta daudela zaintzea, bai ikuspegi funtzionaltik, hau da, kontuan hartuta zer egoeratan gertatu den eta zer funtzio garatu diren, bai efizientziaren eta proportzionaltasunaren ikuspegitik, eta ezin da pentsatu baliabide publikoak xahutzen ari direnik edo onura pertsonalerako inguruabarrak gehiegikeriaz erabiltzen ari direnik.

Hori guztia dela eta, Erakundearen Etika Batzordeak erabaki hau hartu du, aho batez, 2023ko irailaren 15ean

EBAZPENA

Lehenengoa. – Gipuzkoako Foru Aldundiaren eta haren sektore publikoaren Erakundearen Zuzentasun Sistemaren ezarritakoaren arabera, eta Gipuzkoako Foru Aldundiko eta haren sektore publikoko kargu publikoen zein langile baliokideen



Jokabide eta Jardunbide Egokien kodean Eredugarritasunari, Ordezkaritzari eta Eraginkortasunari buruz ezarritako arauak aplikatuz, uste dugu a priori kalte-ordaina jaso dezaketela lekualdaketak edo ordezkaritzak eragindako gastuek, beti ere arrazionaltasunaren eta proportzionaltasunaren irizpidearen arabekoak badira.

Bigarrena. – Oro har, gomendio hauek kontuan hartzea gomendatzen dugu:

- 1) Eraginkortasun-printzipioari jarraituz, lan-bilerak egiteko beharrezkoak ez diren gastuak saihestea gomendatzen dugu, bai eta baliabideak, espazioak eta lan-ordutegia ahalik eta gehien aprobetxatzea ere, bai foru Administrazioetik kanpoko langileekin, bai barneko lan-bilerak egiteko.
- 2) Eraginkortasun- eta Ordezkaritza-balioen arteko orekari eusteko, zuhurtziaz jokatzeko gomendatzen dugu, bereziki baliabide publikoak, ekonomikoak zein bestelakoak, erabiltzea dakarrenean.
- 3) Enplegatu publikoa izateagatik inguruabarren abusurik edo aprobetxamendurik hautematen ez bada, funtzio publikoak betetzetik eratorritako gastuak ordaintzeko beharrezkoak diren baldintzen interpretazio malgua egin ahal izango da.

Irene Berasaluze Lazkano
Erakundearen Etika Batzordeko lehendakaria