



Arartekoaren 2022S-1326-21 Ebazpena, 2022ko urriaren 20koa. Horren bidez, diru-sarrerak bermatzeko errentaren eta etxebizitzarako prestazio osagarriaren eskaera herritar bati ukatu izana berraztertzea iradokitzen dio Lan eta Enplegu Sailari, aurreko hiru urteetan erroldaren eta benetako bizileku etengabearen baldintza bete duela egiaztatu duela uste duelako, nahiz eta Covid-19aren pandemiaren ondorioz jatorrizko herrialdean 5 hilabetez egon.

Aurrekariak

1.- Pertsona batek kexa bat aurkeztu zion Arartekoari, Lanbideren jarduerarekin bat ez zetorrelako, zehazki, 2021eko urtarrilaren 8ko ebazpenaren bidez diru-sarrerak bermatzeko errenta (DSBE) eta etxebizitzako gastuetarako prestazio osagarria (EPO) jasotzeko eskaera ukatu izanari lotuta.

Eskaera 2020ko azaroaren 2an aurkeztu zuen, eta 2020/RGI/019102 erreferentziarekin erregistratu zen. Lanbideak ukatu egin zuen eskaera, arrazoi hauengatik:

“18/2008 Legearen 16.b artikuluan eta 147/2010 Dekretuaren 9.2 artikuluan ezarritako betekizuna ez betetzea: Euskal Autonomia Erkidegoko udalerriren batean erroldatuta egotea, eta bertan benetan bizitzea, eskaera aurkeztu zen unean eta prestazioa jasotzen den bitarteko denbora guztian, aipatu artikuluetan arautzen diren aurrerapena eta salbuespena aintzat hartuta.

Ez du betetzen bizilekuaren baldintza azken hiru urteetan: **benetako bizilekuaren galera 2020/02/07tik 2020/07/15era** (arabera: Pasaportearen sarrerak eta irteerak)“.

Kexaren sustatzailek azaldu zuenez, Senegalera, bere jatorrizko herrialdera, bidaiatu zuen 2020ko otsailaren 7an, bertan oporrak igaro eta apirilaren 23an bueltatzeko asmoz. Helmugara iritsi eta aste gutxira, ordea, COVID-19ak eragindako osasun-pandemia mundu osora zabaldu zen, eta, ondorioz, haren itzulerako hegaldia bertan behera geratu zen, mugarik gabe. Hala, hegazkin-konpainiak ezin izan zion itzultzeko txartelik eman 2020ko uztailaren 15era arte, hau da, joaneko bidaia egin zuenetik bost hilabete igaro ziren arte.

Interesdunak 2021eko otsailaren 1ean errekurritu zuen ukatzeko ebazpen hori, eta kexa aurkezteko egunean, 2021eko ekainaren 11n, ez zuen erantzunik jaso, ezta ebazpen hau emateko unean ere.





2.- Kexa izapidetzeko onartu ostean, Arartekoak informazioa eskatu zion Lan eta Enplegu Sailari 2021eko uztailaren 6an. Zehazki, honako kontu hauen inguruko informazioa eskatu zion:

- a) Zergatik uste duen kexagileak benetako bizilekua galdu duela, 90 eguneko epea gainditu ondoren itzuli delako, pandemia eta EAera itzultzeko ezintasuna kontuan hartu gabe.
- b) Noiz aurreikusten duzue ebatziko dela otsailaren 21ean jarritako errekurtsioa. Ebazpena ematean, eskertuko nizuke kopia bat bidaliko bazenit.
- c) Zer iritzi duzun helarazi dizkizudan gogoeten inguruan.
- d) Azaldutako egitateei lotuta interesgarritzat jotzen duzun beste edozein kontu.

Eskatutako epean erantzun ezaren aurrean, 2021eko urrian errekerimendu bat egin genuen eta Lanbideri gogorarazi genion, lehenatasuna emanik eta al bait lasterren erantzuteko betebeharra duela, Ararteko erakundea sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/1985 Legearen 23. artikulua ezarri moduan.

3.- Azkenik, Lan eta Enplegu Sailak honako hau erantzun du Lanbideko zuzendari nagusiaren 2022ko martxoaren 22ko txostenaren bidez:

“Interesdunaren espedientea aztertu ondoren, egiaztatu dugu 2020ko azaroaren 2an titularrak DSBE eta EPO jasotzeko eskabidea egin zuela; eskaera 2020/RGI/019102 espedientean erregistratu zen.

2020-12-07an jakinarazi zen honako entzunaldiaren izapidea egin zela:

“Eskatzaileak Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta egona eta bertan benetan bizitakoa izan beharko du eskabidea egin duen datan eta aurreko hiru urteetan, etenik gabe, aplikagarria den araudian jasotzen diren salbuespenekin.

BENETAN BERTAN BIZI EZ IZANA 2020-02-07tik 2020-07-15era bitartean (pasaportean jasotzen diren sarrerak eta irteerak kontuan hartuta)

HALABER, 2018-05-18A BAINO LEHENAGOKOA ERROLDA AURKEZTU BEHARKO DU.”





2020-12-17an errolda-ziurtagiria aurkeztu zuen, Bilbon 2015-10-05ean alta emanda dagoela erakusten duena; beraz, ez du betetzen eskaera egin aurreko hiru urteetan etenik gabe erroldatuta¹ egotearen baldintza.

2021-01-14an DSBE eta EPO jasotzeko eskubidea ukatzeko ebazpena jakinarazi zitzaion, arrazoi hauengatik:

“Ez da betetzen 18/2008 Legearen 16.b artikuluan eta 147/2010 Dekretuaren 9.2 artikuluan ezarritako baldintza: EAEko udalerrri batean erroldatuta egotea eta bertan benetan bizitzea eskaera aurkeztu zen unean eta prestazioa jasotzen den denbora guztian, aipatutako artikuluko horietan xedatutako aurrerapenaz, eta bertako salbuespenak aintzat hartuta.

Ez du betetzen azken hiru urteetako bizilekuari lotutako baldintza: BENETAN BERTAN BIZI EZ IZANA 2020-02-07tik 2020-07-15era bitartean (pasaportean jasotzen diren sarrera-eta irteera-zigiluak kontuan hartuta)”

Diru-sarrerak Bermatzeko eta Gizarteratzeko den abenduaren 23ko 18/2008 Legearen arabera eta azaroaren 24ko 4/2011 Legearen (Gizarteratzeko eta Diru Sarrerak Bermatzeko Legea aldatzen duena) bidez egin diren aldaketak kontuan hartuta (16.artikuluaren B puntua) ez ditu betetzen baldintza horiek; Lanbideren webgunean argitaratuta dauden irizpideetako 8.10 puntuaren arabera (EAEn erroldatuta egoteko eta EAEn benetan bizitzeko baldintza eskatzaile berrientzat) ere ez ditu betetzen baldintzak (...)

DSBEa eskuratu ahal izateko, eskaera egiten den unean bertan bete behar dira erroldatuta egotea eta benetan bertan bizitzea. **Aurrekoetako bat ez betetzeak berekin dakar baldintza ez betetzea eta prestazioa ukatzea.**

Beraz, pasaporteko zigiluen eta atzerriartasun-txostenaren arabera egiaztatuta geratzen da **titularrak errolda eta benetako bizilekua galdu dituela adierazitako aldian.**

2021-02-1ean titularrak errekurtsio bat aurkeztu zuen, baina gaur egun ebazteke dago”.

¹ Txostenean azpimarratutako guztia gurea da.



4.- Lanbideren erantzuna jaso ondoren, Arartekoak txostenaren edukia helarazi zion kexagileari.

DSBEaren eskaera ukatzearen aurka aurkeztu zuen aukerako berraztertze-errekurtsoa oraindik ebazteke zegoela ikusita, eta kontuan hartuta, Lanbideren arabera, ukatzeko oinarria egon zitekeela, bai benetako bizilekua ez egiaztatzean, bai EAEn etenik gabe errolatuta egotea ez egiaztatzean, erakunde horretako langileek egokitzat jo zuten interesdunari Lanbiden errolatze-ziurtagiri historikoaren kopia bat aurkeztea gomendatzea.

Herritarrak, orduan, dokumentu hori Bilboko Udalean egiteko eskatu zuen; hala ere, eskaera hori ukatu egin zen, **bi administrazioen artean elkarreragingarritasun-akordio bat zegoelako, eta, horren ondorioz, ez zelako beharrezkoa dokumentu hori euskal administrazioaren erabiltzaileei ematea.**

Beraz, beharrezkoak diren egitatezko eta zuzenbidezko elementuak ditugula uste dugunez, honako gogoeta hauek egin ditugu:

Gogoetak

1.- Lehenik eta behin, kexa-espeditente honetan eman diren erantzuteko epeei dagokienez, Arartekoak hobetzeko tarte handia ikusten du. Atzerapena nabarmena izan da erakunde honek egindako informazio-eskaerari erantzutean –2021eko uztailan egin zen eta 2022ko martxoan erantzun zitzaion–, baina, batez ere, aukerako berraztertze-errekurtsoa ebaztean –2021eko otsailaren 1ean aurkeztu zen, eta oraindik ez zen erantzunik eman kexa-espeditente honen ebazpen-datan, 2022ko uztailan–.

Herri Administrazioen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 124.2. artikulua aplikatuz, berraztertze-errekurtsoaren ebazpena eman eta jakinarazteko epea, gehienez ere, **hilabetekoa da**. Horrez gain, legearen 21. artikulua honako hau xedatzen du berariaz:

“1. Administrazioa behartua dago ebazpen espresua eman eta jakinarazteko prozedura guztietan, edozein dela ere prozedura hasteko modua.

(...).

2. Ebazpen espresua jakinarazteko gehieneko epea, dagokion prozedura arautzen duen arauan zehaztutakoa izango da.

(...)



6. Gaiak bideratzeaz arduratu behar duten administrazio publikoetako langileek, eta orobat instrukzioa egin eta ebazpena emateko eskumena duten administrazio-organoetako titularrek, zuzeneko erantzukizuna dute, bakoitzak bere eskumen-eremuan, epe barruan ebazpen espresua emateko legez ezarrita dagoen betebeharra konpli dadin.

Betebehar hori konplitu ezean, diziplina erantzukizuna galdatuko zaie, aplikatzekoa den araudian ezarritako erantzukizunaz gainera.”

Ebazteko betebeharrak funtzio ugari eta oso garrantzitsuak ditu²: alde batetik, partikularrentzako bermeak areagotzen ditu, horrela egiazta baitaitezke Administrazioa modu jakin batean jardutera eraman duten arrazoiak. Halaber, segurtasun juridiko handiagoa ematen die partikularrak Administrazioarekin eta hirugarrenekin dituen harremanei. Era berean, ongi funtzionatzen du administrazioen jarduera formalizatuan, eta horrek herritarrek administrazioaz duten irudia edo irudipen soziala hobetzen laguntzen du.

Hala, Konstituzio Auzitegiak luze eta zabal aztertu du ebazteko betebeharra, eta berretsi du berriaz ebazteko betebeharra “bat datorrela Zuzenbide Estatuaren klausularekin (Espainiako Konstituzioaren 1.1 art.), baita arau gorenaren 24.1 eta 106.1 artikuluek aldarrikatzen dituzten balioekin ere”³.

Horri gehitu behar zaizkio **Europako Erkidegoen Justizia Auzitegiaren jurisprudentziaren bidez garatutako administrazio ona izateko eskubidetik eratorritako eginkizunak** (Europar Batasunaren Oinarrizko Eskubideen Kartako 41. artikulua; EBren zuzenbidearen parte da karta hori EBren Ituna aldatzen duen Lisboako Ituna sinatu zenetik). Artikulu horren arabera, **administrazio ona izateko eskubidearen barnean honako hau sartzen da: pertsona orok bere gaia inpartzialtasunez, bidezko moduan eta arrazoizko epean tratatzeko eskubidea**. Zuzenbide hori, Europar Batasunekoa bada ere, integratzen ari da Europar Batasuneko kide diren herrialdeen ordenamenduetan eta aintzat hartzen da

² **Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime:** *Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano*. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 13-50, jan./mar. 2012.

³ Konstituzio Auzitegiaren 6/1986 Epaia, urtarrilaren 21ekoa, 3. oinarri juridikoa; 204/1987 Epaia, abenduaren 21ekoa, 4. oinarri juridikoa; 186/1998 Epaia, apirilaren 21ekoa, 5. eta 6. oinarri juridikoak; 71/2001 Epaia, martxoaren 26koa, 4. oinarri juridikoa; 188/2003 Epaia, urriaren 27koa, 6. oinarri juridikoa; 220/2003 Epaia, abenduaren 15ekoa, 5. oinarri juridikoa; eta 239/2007 Epaia, abenduaren 10ekoa, 2. oinarri juridikoa.

ebazpen judizialeetan; horrela gertatu zen, adibidez, Auzitegi Gorenaren 2015eko azaroaren 20ko epaian (lehenago 1203/2014 Epaia)⁴.

Eskubide horren eragina dela-eta, Europako Kontseiluak estatu kideei zuzendutako gomendio bat egin du (Recommendation cm/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration). Gomendio horretan, printzipio eta estandar jakin batzuk proposatzen ditu, besteak beste, proportzionaltasunarena edo jarduketa arrazoizko epe batean egitea, edo gardentasunarena.

Giza eskubideak bermatzeko nazioarteko beste mekanismo batzuek ere nabarmendu dute administrazio onaren garrantzia gizarte-prestazioen eremuan jokoan dauden giza eskubideak babesteko orduan. Giza Eskubideen Europako Auzitegiak, Moskal Poloniaren aurka⁵ eta Antoni Lewandowski Poloniaren aurka⁶ kasuetan, esan du agintari publikoek gobernantza onaren printzipioaren arabera jokatu behar dutela, ahalik eta eskrupulu handienarekin eta garaiz eta modu koherentean, pertsonentzat berebiziko garrantzia duten gaiak jorratzen dituztenean, hala nola gizarte-prestazioak. Bestalde, Gizarte Eskubideen Batzordeak esana du gizarte-laguntzarako eskubideak erabaki negatiboan aurka jotzeko eskubidea izan behar duela, eta eskubide horrek eraginkorra izan behar duela⁷.

Horregatik guztiagatik, beste behin ere, **Arartekoak azpimarratu du garrantzitsua dela administrazio-errekurtsoak epe egokian ebaztea**, zuzenean eragiten baitute administrazioaren erabiltzaileen administrazio onerako eskubidean.

- 2.- Ikuspegi materialetik, kexa-espedita honen xedea da aztertzea ea zuzenbidearekin bat datorren interesdunaren prestazioen eskaera ukatzea, erroldatzearen eta benetako bizilekuaren baldintza betetzen duenik egiaztatzen ez duelakoan.

Gizarteratzeko eta Diru Sarrerak Bermatzeko Legearen (18/2008, abenduaren 23koa) 16.b) artikulua –azaroaren 24ko 4/2011 legeak emandako idazketan-prestazioaren titularra izateko baldintzen artean sartzen du **eskaera aurkezten den**

⁴ “(...) y ciertamente tal exigencia puede deducirse incluso, no sólo de nuestro propio ordenamiento interno, sino también del derecho a la buena administración reconocido por la normativa europea (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: con

⁵ 10373/05 demanda; 2009-09-15eko epaia; 72.-73. paragrafoak.

⁶ 38459/03 demanda; 2012-10-2ko epaia; 80. paragrafoak.

⁷ 13. artikulua interpretatzeko adierazpena, XIII-4 ondorioak, 1996.



unean, bai eta aurreko hiru urteetan ere, erroldatuta egotea eta benetan bizi izana eskaera egin den udalerrian⁸.

Baldintza bikoitza da, hau da, DSBEa eskatzen duenak erroldatze-aldia eta benetako bizilekua betetzen dituela egiaztatu behar du, eta aginduaren alderdietako bat betetzeak ez du esan nahi, nahitaez, bestea betetzen denik. Legezko xedapen horren helburua hauxe da: ekiditea prestazioen onuradunak diren pertsonak, Euskal Autonomia Erkidegoko (EAE) udalerriren bateko erroldan izena emanda egon arren, beren ohiko bizilekua erkidegoan ez izatea.

Lanbideko zuzendari nagusiak erakunde honi zuzendutako txostenak, etenaldiaren aurreko entzunaldi-izapideari buruz mintzatzean, adierazten du kexagileari dokumentazio jakin bat eskatu ziola, aldi honetan benetan bizi zela egiaztatzeari buruzkoa: *“2020-02-07tik 2020-07-15era bitartean (pasaportean jasotzen diren sarrerak eta irteerak kontuan hartuta) eta 2018-05-18aren aurreko aldiari dagokion errolda-ziurtagiria”*.

Ondoren azaltzen denez, aurkeztu zuen erroldatze-ziurtagiria ez zen nahikotzat jo eskaera egin aurreko hiru urteetan etenik gabe erroldatuta egotearen baldintza egiaztatzeko; beraz, txostenaren arabera, pasaportearen zigiluak eta atzerriartasun-txostena kontuan hartuta, kexagileak ez ditu egiaztatzen **eroldaren eta benetako bizilekuaren baldintzak adierazitako aldian”**.

Ararteko hau ez dator bat enplegu-erakunde autonomoak atera duen ondorioarekin, puntu hauetan garatzen den bezala.

- 3.- Erroldatzeari dagokionez, kexa-espeditetan jasota dagoen informaziotik ondorioztatzen da kexagileak erantzun egin ziola erroldatzeari buruzko errekerimenduari; izan ere, Lanbideren txostenak berak aitortzen duenez, erroldatze-ziurtagiri bat aurkeztu zuen, 2018ko maiatzaren 18tik Bilboko xxxxx kalean erroldatuta zegoela jasotzen zuena, eta ziurtagiri horretan jasotzen zen, halaber, 2015etik udalerrri bereko erroldan alta emanda zegoela.

⁸ Zehazki, lege-xedapenak hau dio: “16.b) artikulua Eskabidea aurkezteko unean, Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta egotea eta benetan bertan bizitzea, eta eskabidea egin baino urtebete lehenagotik, gutxienez, Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta egon izana eta benetan bertan bizi izana. Aurretiazko gutxieneko epea betetzen bada, baina hiru urtean erroldatuta egotera iristen ez bada, gutxienez bost urteko jardura laboral ordaindua egiaztatu beharko da, bizitza laboralaren agiri bidez, salbu eta pentsio publiko bat jasotzen duten edo etxean tratu txarren biktima izan diren pertsonen kasuan. Gutxieneko epe hori bete ezean, eskatzaileak aurreko hamar urteen barruan bost urtez jarraian Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta egona eta bertan benetan bizi izana izan beharko du”.





Hala ere, informazio-eskaerari erantzunez jasotako txostenetik ondorioztatzen da Lanbidek uste zuela ez zela bete DSBE/EPO eskaera aurkeztu aurreko hiru urteetan benetako bizilekuari eta erroldan inskribatuta egoteari buruzko baldintza. Prestazioen eskatzaileak erakunde honen bidez jakin du Lanbidek ez zuela nahikotzat jo une hartan dokumentazio-eskaerari erantzuteko aurkeztu zuen dokumentazioa.

Erakunde horren iritziz, **enplegu-erakunde autonomoak ez zuen nahikoa informazio sartu aztertutako ukatze-ebazpenean**, erroldatzeari eta benetako bizilekuari buruz ari zela aditzera emateko; izan ere, 18/2008 Legearen 16. artikulua betetzen ez zuela baino ez zuen adierazten, eta, ondoren, hori garatzeko, eskatzaileak Senegalera egindako bidaia baino ez du aipatzen. Aitzitik, erakunde honi zuzendutako txostenean ere, Lanbidek honako hau adierazten du: **“Aurrekoetako bat ez betetzeak berekin dakar baldintza ez betetzea eta prestazioa ukatzea”**, eta aditzera ematen du baldintza horren bi osagaietako baten ez-betetze bakarra egon zela, kasu honetan benetako bizilekuarena, EAETik kanpo 90 egun baino gehiago egon zelako.

Nolanahi ere, informazio hori jakin ondoren, kexagilea saiatu da errolda-ziurtagiri historikoaren kopia bat aurkezten bere erreferentziako bulegoan, udal-erroldan izena emanda jarraitu duela egiaztatzeko; hala ere, ezinezkoa izan da, Bilboko Udalak erantzun baitio ez dela beharrezkoa dokumentu hori aurkeztea, bi administrazioen arteko elkarreragingarritasun-akordioa dagoelako.

Horri dagokionez, egokia dirudi 39/2015 Legearen 28. artikularen bigarren apartatuan ezarritako lege-aurreikuspena aipatzea, honako hau ezartzen baitu: hasiera batean, interesdunek ez dute zertan aurkeztu edozein administrazio egindako dokumenturik, eta administrazio publikoek berek “elektronikoki eskuratu beharko dituzte dokumentuak, beren sare korporatiboen bitartez edo datu-bitartekaritzarako plataformei edo hartarako prestatutako beste sistema elektronikoren bati kontsulta eginez”.

Ildo berean, urriaren 1eko 40/2015 Legearen, Sektore Publikoko Araubide Juridikoari buruzkoaren, hirugarren artikularen bigarren apartatuak honako hau xedatzen du: “herri-administrazioek beraien artean izango dute harremana, eta baita haiei lotutako edo haien mendeko beren organo, erakunde publiko eta entitateen artean ere elkarreragingarritasuna ziurtatuko duten baliabide elektronikoa baliatuz ...”.



Hortaz, **Lanbidek elkarreragingarritasunaren tresna aktibatu ahal izan zuen –eta oraindik ahal du, kexaren muina den ukatze-ebazpenaren aurka aurkeztutako aukerako berraztertze-errekurtsoak ebatzi gabe jarraitzen duen heinean– –hau da, informazio-sistemek eta horiek euskarri dituzten prozedurek elkarri eragiteko, datuak partekatzeko eta informazioa eta ezagutza administrazioko beste sistema batzuen artean trukatzea ahalbidetzeko gaitasuna–, **eta egiaztatu kexagileak Lanbiden DSBEaren eskaera aurkeztu zuen egunaren aurreko 3 urteetan etenik gabe erroldatzeko baldintza betetzen zela.****

- 4.- Benetako bizilekuari buruzko lege-betekizunari dagokionez, Lanbidek baloratu du kexaren sustatzaileak Euskal Autonomia Erkidegoan galdu zuela benetako bizilekua, 2020ko otsailaren 7tik urte bereko uztailaren 15era arte Senegalen egoteagatik.

Gaur egun aplikatu beharreko araudiak, alegia, 18/2008 Legeak, abenduaren 23koak, Gizarteratzeko eta Diru Sarrerak Bermatzekoak, eta hura aldatu zuen azaroaren 24ko 4/2011 Legeak, **ez du arautzen zertan datzan EAEn benetan bizi izana egiaztatzeko betekizuna betetzea edo ez betetzea.** Enplegu-erakunde autonomoak ulertzen du bizileku hori galtzen dela hiru hilabetez kanpoan egoten bada, **alde batera utzita pertsonaren edo familiaren asmoa bizilekua etxebizitza eta herri horretan mantentzea dela ondorioztatzeko beste datu batzuk dauden ala ez.**

Beste kasu batzuetan adierazi izan duen bezala, Arartekoak gogorarazi du udal-erroldako inskripzio-ziurtagiriak *iuris tantum* presuntzioa duela. Gainera, errolda-ziurtagiriak agiri publikoak eta sinesgarriak dira ondorio administratibo guztietarako (Biztanleriaren eta Lurralde Mugaketaren Erregelamenduaren 53. artikulua).

Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 16. artikulua honako hau aurreikusten du: “El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”. Manu hori irakurrita ateratzen dugun ondorioa da erroldan izena ematearen inguruko ziurtagiria baliozko frogabidea dela erroldatutakoa udalerrian bizi dela eta ohiko bizilekua bertan duela egiaztatzeko.

Auzitegi Gorenak, 1984ko ekainaren 11ko eta 1985eko azaroaren 11ko epaietan, erroldaren froga-balioa aztertzen du eta bere *iuris tantum* presuntzio izaera aipatzen du:

“El padrón municipal es instrumento público fehaciente para todos los efectos administrativos y la inscripción prueba plenamente la condición de que se trate. No obstante, cabe la prueba en contrario que desvirtúe la presunción que el padrón proclama, puesto que el efecto probatorio privilegiado, que cabe atribuirles respecto del dato de la residencia, que es el propio de los documentos públicos – arts. 53.3 de la LBRL y 89 del RPDT únicamente se produce con plenitud si se presenta aislado, pero no como acontece en el caso que se enjuicia, si su eficacia es contrastada con otros medios de prueba susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón con la realidad”.

Arartekoak 2017ko Diagnostiko Txostenean adierazi zuen bezala, deigarria da benetako bizilekuaren kontzeptua –eta ez ohiko bizilekuarena– erabiltzea DSBEa jasotzeko eskubidea aitortzeko elementu erabakigarri gisa. Sektoreko araudian nahiz araudi orokorrean egiten diren egoitzari buruzko beste aipamen batzuetan oinarritzen bagara, **ondoriozta dezakegu eskatzen den baldintza ohiko bizilekuarena dela.**⁹

Aztertzen ari garen kasuan, prestazioen eskatzailearen borondateari erreparatuz gero, zaila da egitate horietatik ondorioztatzea benetako edo ohiko bizilekua aldatzeko borondatea izango zukeela. Kexagileak, Lanbidek EAEko irteerei buruz ezarritako irizpideak betez, bere jatorrizko herrialdera egindako bidaia bat jakinarazi zuen, gerora luzatu zena bere borondatearekin zerikusirik ez zuen arrazoi batengatik: 2020ko urtarriletik munduko herrialde guztiei eragin dien osasun-krisia¹⁰. Horren ondorioz, itzulerako bidaia, 2020ko apirilaren 26an egitekoa zena, urte bereko uztailaren 15ean egin zen azkenean, hau da, abiatu eta 5 hilabetera.

⁹ [Diagnostiko-Txostena, Lanbidek DSBE eta EPO prestazioak hobeto kudeatzeko proposamenak jasotzen dituena](#), 2017:

“Gauzak horrela, Kode Zibilaren (KZ) 40. artikulua hau ezartzen du: “eskubideak egikaritu eta betebeharrak zibilak betetzeko, pertsona fisikoen egoitza da euren ohiko bizilekuari dagokion tokia, eta, hala denean, Prozedura Zibilar buruzko Legeak zehazturikoa...”.

Era berean, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 16.1. artikulua zera dio: “Udalerriko errolda udalerriko auzotarrak jasota agertzen dituen administrazio-erregistroa da. Erroldako zehaztasunak udalerrian bizilekua izan eta bertan ohiko egoitza izatearen frogara dira. Zehaztasun horien gainean emandako ziurtagiriak agiri publiko eta fede-emaileak izango dira administrazio-ondorio guztietarako...”.

147/2010 Dekretuaren 43. artikulua hori bezain argigarria da, eskubidearen aldi baterako etetea ezartzen baitu prestazioa aitortzeko eskatzen diren betekizunetako bat galtzen den kasuetarako; besteak beste, **ohiko egoitza** EAEko lurralde-eremutik kanpoko udalerrira batera aldi batez aldatzen denerako bat.”

¹⁰ Osasunaren Mundu Erakunde (OME) zuzendari nagusiak adierazi du koronabirus berriaren agerraldia (nCov-2019) nazioarteko garrantziko osasun publikoko larrialdi bat dela.

Benetako bizilekuari dagokionez –ohiko bizilekutzat hartuta–, araudiak ez du adierazten epe jakin bat igaro ondoren baldintza hori galduko denik; hala ere, jurisprudenziak irizpide jakin batzuk ezartzea erabaki du.

Argigarria da, ildo horretan, **Auzitegi Nazionalaren 2017ko apirilaren 6ko 1030/2017 epaiaren**¹¹ edukia, epaia eman duen auzitegiak honako hau baitio:

“Así esta Sala viene entendiendo que la efectividad y continuidad de la residencia deriva de la fijación real de domicilio en España y la vinculación al territorio en cuanto **al medio de vida, desarrollo de las relaciones personales, familiares, sociales, administrativas y demás que conforman el régimen de vida del interesado, que no se desvirtúan por el hecho de que, sin desvincularse de tal relación con el territorio, haya de permanecer en el extranjero por razones de trabajo o estudios.**

Es por ello que **lo determinante no es la ausencia en sí mismo considerada sino ver si estamos o no ante un caso de efectiva desvinculación** y ha de tenerse presente que la/s ausencias para ser relevante/s deben enmarcarse en el plazo de residencia legal exigible al caso (...)

En el caso de autos, en el periodo de residencia legal a computar, de conformidad con lo que se indica en la resolución recurrida consta una salida de 25-9-2011 al 12-2-2012 (4 meses y 18 días).

La recurrente asume esta ausencia y otra más desde el 16-3-2012 al 7-5-2012 (1 mes y 21 días). Ambas resultan del pasaporte aportado y en total vienen a suponer unos 6 meses de ausencia dentro de los dos años a computar (el 25%).”

Eta hona ateratako ondorioa:

“Si bien no hay plazo, ni normativa ni jurisprudencialmente, fijado para calificar la duración de la ausencia como indicativo de falta de continuidad y efectividad de la residencia legal, en el caso de autos, atendiendo a las particularidades expuestas en el párrafo antecedente, el recurso ha de resolverse estimatoriamente con base su mantenido arraigo familiar en España, antes y después de la ausencia.”

Nazioz gaindiko zuzenbidearen esparruan ere, jurisprudenziaren eremutik, urrats batzuk egin dira ohiko bizilekuaren kontzeptu juridiko zehaztugabea zehazteko.

¹¹ Auzitegi Nazionalaren 1030/2017 Epaia, 2017ko apirilaren 6koa (errekurtsoa: **2884/2014**) ECLI:ES:AN:2017:1030.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7fad40db5e36d571/20170425#:~:text=TS%20Sala%203%20Sec.,domicilio%20fuera%20del%20territorio%20espa%C3%B1ol.>

Hala, **Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak (EBJA)**, Europar Batasuneko lehen mailako zuzenbidea eta eratorritako zuzenbidea behar bezala interpretatzen eta aplikatzen direla bermatzen duen organoak, dibortzioaren arloko eskumen judizialari buruzko epaia¹² eman zuen 2021eko azaroaren 25ean, **eta bertan ezkontide baten ohiko bizilekuaren kontzeptuaren zentzua eta irismena zehaztu zituen.** 2201/2003 (EE) Erregelamenduan, ezkontzaren eta guraso-erantzukizunaren arloko ebazpen judizialen eskumenari, aitorpenari eta betearazpenari buruzkoan, ohiko bizilekuaren kontzeptua definitzen ez denez, eta kontuan hartuta ez duela estatu kideen ordenamendu juridikora jotzen, EBJAk adierazten du kontzeptu hori **modu autonomoan eta uniformearen interpretatu behar dela.** EBJAk, adingabe baten ohiko bizilekuari buruzko jurisprudentzian oinarrituta, azaltzen du ohiko bizilekuaren kontzeptuak, ezkontza desegiteko eskumena zehazte aldera, bi ezaugarri dituela, printzipioz: alde batetik, **interesdunak bere interesen ohiko erdigunea leku jakin batean ezartzeko duen borondatea**, eta, bestetik, dagokion estatu kideko lurraldean egonkortasun-maila nahikoa duen presentzia.

EBJAK ohiko bizilekuaren kontzeptu malgu baten alde egin du, kontzeptu hori argitzeko ahaleginean irizpide multzo bat ezarrita. Hala, oro har, adingabearen ohiko bizilekua adingabeak gizarteratze- eta familia-integrazioa duen lekuarekin identifikatu beharko da, hau da, adingabearen bizi-erdigunea dagoen tokiarekin. Egitatezko gaia denez, estatuko jurisdikzio-organismoek zehaztu beharko dute leku hori, kasu zehatzaren inguruabarrak kontuan hartuta, eta egoeraren azterketa orokorra egingo dute.

Orientabide gisa, **EBJAK hainbat faktore erabili ditu, hala nola egonaldiaren iraupena eta egonkortasuna, nazionalitatea, eskolatzea, hizkuntza-ezagutzak, familia- eta gizarte-harremanak eta antzekoak adingabearen bizilekua finkatzerakoan.** EBJAk duen jarrera, beraz, Lanbideren irizpideetan jasotakoaren oso bestelakoa da.

Are gehiago, kontuan hartu behar da **Atzerritarrek Espainian dituzten eskubide eta askatasunei eta haien gizarteratzeari buruzko urtarrilaren 11ko 4/2000 Lege Organikoak** eta hura garatzeko erregelamenduak ere aurreikusten dutela **6 hilabete igaro behar direla herrialdetik kanpo bizileku-baimen administratiboa iraugitzeko,**

¹² C-289/20 auzia, Hirugarren Sala, A. Prechal -presidentea-, J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi -txostengilea- eta N. Wahl magistratuek osatua.
<https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-289/20>

baita 12 hilabete ere iraupen luzeko baimenen kasuan¹³.

Arartekoaren iritziz, benetako bizilekuaren baldintza betetzen den balioesterakoan –esan bezala, hura ohiko bizilekutzat hartuta–, ezin dira alde batera utzi hainbat faktore, hala nola egonaldiaren iraupena eta egonkortasuna, eskolatzea, hizkuntza-ezagutzak, familia- eta gizarte-harremanak eta egonaldia herrialdetik kanpo luzatzea justifikatzen eta azaltzen duten arrazoiak. **Kasu honetan, Senegalgo egonaldia luzatzea eta Espainiara alde aurretik bidaiatzeko ezintasuna osasun-krisiaren ondorio zuzena izan ziren.** Kexaren sustatzaileak azaldu du ezin izan zuela Espainiara itzultzeko hegazkin-txartelik lortu uztailaren 15era arte. Halaber, Lanbiden aurkeztu ditu hasierako hegaldien balio gabetzeak eta uztailaren 15eko hegaldiari buruzko dokumentazioa.

Senegalen martxoaren 23an hasi zen larrialdi-egoera, eta ez zen 2020ko ekainaren 23Oera arte amaitu.

Bestalde, 2020ko martxoan, Espainiako estatuak alarma-egoera ezarri zuen dekretu bidez¹⁴ – eta, horrekin, pertsonen mugikortasuna mugatu zuen¹⁵, baita administrazio-epeak eten ere¹⁶. Era berean, **mugak itxi ziren eta estatu guztiek antzeko neurriak hartu zituzten segurtasuna bermatzeko eta mugikortasuna murrizteko.**

lido horretatik, nabarmendu beharra daukagu ezinbestekoak ez ziren bidaiak 2020ko martxoaren 17an mugatzea erabaki zutela Kontseilu Europarreko kideek, hogeita hamar egunez, hirugarren herrialdeetatik Europar Batasunera eta Schengen herrialde bazkideetara. Erabakiaren xedea zen COVID-19aren zabalkundea mugatzea. Espainiak erabaki hori martxoaren 21eko INT/270/2020 Aginduaren eta haren ondorengo bidez aplikatu zuen. Azkenik, [Ekainaren 29ko INT/578/2020 Aginduak](#) hirugarren herrialdeetatik zetozen bidaien mugak kendu zituen Schengen espazioan kolektibo batzuentzat, eta behin eta berriz luzatu da.

¹³ Atzerritarrek Espainian dituzten eskubide eta askatasunei eta haien gizarteratzeari buruzko urtarrilaren 11ko 4/2000 Lege Organikoaren Erregelamendua onartzen duen apirilaren 20ko 557/2011 Errege Dekretuaren 162.2.e) artikulua, 2/2009 Lege Organikoaren bidez aldatu ondoren:

2. La autorización de residencia temporal se extinguirá por resolución del órgano competente para su concesión, conforme a los trámites previstos en la normativa vigente para los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, cuando se constate la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias (...) e) Cuando se permanezca fuera de España durante más de seis meses en un periodo de un año.

¹⁴ 463/2020 Errege Dekretua, martxoaren 14koa, osasun-krisiaren egoera kudeatzeko alarma-egoera aitortzen duena.

¹⁵ 7. artikulua. Pertsonen zirkulazio-askatasuna mugatzea.

¹⁶ Bigarren xedapen gehigarria. Prozesu-epeak etetea.

Azpimarratzekoa da puntu honetan Espainiako Gobernuak osasun-krisiaren testuinguru hartan onartu zuela maiatzaren 18ko SND/421/2020 Agindua, **egonaldi- eta bizileku-baimenak eta/edo lan-baimenak luzatzeari eta atzerritarrek Espainian dituzten beste egoera batzuei** buruzko neurriak hartzen dituen, martxoaren 14ko 463/2020 Errege Dekretua aplikatuz (COVID-19ak eragindako osasun-krisia kudeatzeko alarma-egoera deklaratzeko duena). Agindu horren 7. apartatuan berariaz adierazten da hau:

“A los efectos de considerar acreditada la continuidad de residencia, no se computarán las ausencias del territorio español como consecuencia de la imposibilidad de retornar a España por el COVID-19.”

Arartekoaren iritziz, administrazio guztiek kontuan hartu beharko lituzkete osasun-krisiak izan zituen ondorioak –eta, neurri batean edo bestean, oraindik ere badituenak–; izan ere, segurtasun-neurri zorrotzak eta mugikortasun-murrizketak ezarri ziren, eta, horren ondorioz, oraindik ere kalte handiak egiten ari zaizkio segurtasun ekonomikoari eta sozialari.

lido horretan, erakunde honek Lanbideren ebazpen baten edukia ekarri nahi du gogora, **300/2021/QC** kexa-espediterearen testuinguruan eskuratu berri duena. 2021eko urriaren 23ko EBAZPENA da, Lanbide-Euskal Enplegu Zerbitzuko zuzendari nagusiarena, 2020ko azaroaren 3an xxxx xxxxx-(e)k Lanbide-Euskal Enplegu Zerbitzuko zuzendari nagusiaren 2020ko irailaren 24ko Ebazpenaren aurka aurkeztutako errekurtsua onesten duena.

Ebazpen horren zuzenbideko bosgarren oinarrian, osasun-krisiaren egoera hartzen da kontuan, dokumentu bat epearen barruan ez aurkezteko nahikoa justifikazio gisa:

13 de julio de 2020, en contestación al trámite de audiencia, presentó escrito de alegaciones donde comunicaba que aportaba los certificados obtenidos en el año 2018, sin que le fuera posible presentar los actuales, **debido a que los certificados no podían ser sellados por la embajada de España de Dakar al encontrarse ésta cerrada por motivo del Covid-19.**

(...) **Esta administración entiende que la demora en la presentación de la documentación requerida no es imputable a la interesada**, ya que los trámites realizados y la fecha de los certificados son de fecha anterior a la resolución de fecha 24 de septiembre de 2020. A mayor abundamiento, las alegaciones realizadas por la misma, son congruentes, toda vez que a los pocos días de dictar la resolución de extinción aporta la documentación

solicitada, lo que no hubiera sido posible si los tramites no se hubieran iniciado con la debida antelación, por lo que tampoco cabría concluir que incumplió con su obligación de colaborar.”

Europako Gutun Sozialaren Eskubide Sozialen Batzordeak ere COVID-19ari eta eskubide sozialei buruzko adierazpen bat igorri zuen 2021eko martxoaren 24an¹⁷. DSBE bezalako gizarte-laguntzako prestazioei buruz, hau esan zuen¹⁸:

“Hala ere, dauden gizarte-segurantzako eta gutxieneko diru-sarrerak bermatzeko prestazioak (gizarte-laguntza) ez dira beti nahikoak prestazioen maila egokia ziurtatzeko, 12., 13. eta 14. artikuluen arabera. Talde txiro eta ahulenei ere ez zaizkie beti behar bezala iristen. Sartzeko baldintzak konplexuak, burokratikoak eta baztertzailerak izan daitezke (adibidez, lan-merkatuarekin lotura formala izatea eskatzea, **bizileku finkoa frogatzea**, adin-mugak edo langile-kategoria jakin batzuk baztertzea). (...) Akats horiek 12., 13., 14., 16. eta 30. artikuluei dagokienez Batzordeak pandemia baino lehen emandako Gutunarekin bat ez etortzearen ondorioak larriagotu ditzakete.

Eta amaitzeko hau ondorioztatzen du: “COVID-19aren pandemiari aurre egiteko eta bertatik suspertzeko, eskubide sozialetan inbertitu behar da. Europako Gutun Soziala osatzen duten estatuek **beharrezko neurri guztiak hartu behar dituzte, baita baliabideak birbanatuz ere, birusari aurre egiteko eta beren biztanleen eskubideak bermatzeko, sozialki zaugarrienak diren taldeenak barne**. Beharrezkoa denean, osatzen duten estatuek neurri positiboak hartu beharko dituzte guztientzako eskubideez baliatzeko orduan berdintasuna bermatzeko, Gutunean (E artikulua) jasotzen den moduan. Gutunean ezarritako betebeharrek ibilbide-orri gisa balio behar dute giza eskubideen arloan, datozen urteetan legeriari, politikei eta baliabideen esleipenari buruz hartu beharreko erabaki zailetarako. **Erabaki horiek COVID-19ak eskubide sozialetan izan zituen eraginak ez ezik, pandemiaren aurreko baldintza sozial, politiko eta ekonomikoak ere jorratu beharko dituzte, pandemiaren aurreko eskubide sozialen ahultasuna areagotu baitzuten**. Azkenik, GEEBK azpimarratu nahi du egungo krisia gainditzeko ahaleginen arrakasta gizarte-solaskideek eta gizarte zibilak ahalegin horiek planifikatzen, gauzatzen eta ebaluatzen parte hartzearen mende dagoela erabat. Horrela baino ez dituzte izango beharrezko zilegitasuna eta eragina ahaleginek”¹⁹.

¹⁷ “Covid-19 and Social Rights: Statement by the European Committee of Social Rights”. Hemen eskura daiteke: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-and-social-rights-statement-by-european-committee-of-social-rights>

¹⁸ Erakunde honek berak egindako itzulpena.

¹⁹ Erakunde honek berak egindako itzulpena.



Horregatik guztiagatik, herriaren defendatzaile honek uste du **komenigarria dela herritarrek aldi hartan egindako jarduketan irakurketa malguagoa egitea**, bai eta, horren arabera, administrazioaren erabakien zorrotasuna haztatzea ere. Kasu honetan, Lanbidek haztatu egin beharko lituzke aurreikusitako epean itzultzeko ezintasuna eragin zuten arrazoiak, bai eta beste faktore batzuk ere, hala nola Espainian bizitzeko eta lan egiteko administrazio-baimen baten titular izaten jarraitzen duela, erroldan izena emanda jarraitzen duela –ohiko bizilekuaren presuntzioa dakar horrek– edo pertsonen ohiko bizilekuari buruz lehen aipatutako epaian EBJAk jasotako baremoak betetzen dituela.

- 5.- Laburbilduz, Arartekoak ondorioztatu du Lanbidek ez zuela behar bezala arrazoitu kexaren muina den ukapen-ebazpena, ez baitzuen jaso falta zen dokumentazioari buruzko informaziorik etenik gabeko erroldatzearen betekizunari dagokionez; aitzitik, benetako bizilekua ez betetzean oinarritu zuen erabakia. Era berean, ez zuen beste dokumentazio-errekerimendurik edo entzunaldi-izapiderik egin, bi baldintza horiek beste frogabide batzuen bidez betetzen ote ziren argitzeko. Gainera, enplegu-erakunde autonomoak egiazta zezakeen DSBEaren eskaera aurkeztu aurreko azken 3 urteetan etenik gabe erroldatuta egon dela, Lanbideren eta Bilboko Udalaren artean dauden elkarreragingarritasun-akordioen bidez.

Benetako bizilekuari dagokionez, erakunde honek uste du ez duela oinarri objektiborik ulertzea kexagileak EAEn benetako bizilekua galdu duela, Senegalen nahi gabe 5 hilabetez egon behar izan zuelako; izan ere, ezin dituzte alde batera utzi herrialde horretako egonaldia luzatzea justifikatzen eta azaltzen duten arrazoiak, betekizuna betetzen den baloratzeko orduan. Ezin da ahaztu, gainera, araudiaren interpretazio horrek oso ondorio larriak dituela interesdunarentzat, hiru urteko epea igaro arte itxaron behar baitu erroldaren eta benetako bizilekuaren baldintza berriro egiaztatzeko.

Hori guztia dela eta, erakunde hau sortzen eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/1985 Legearen 11.b) artikuluan agindutakoarekin bat eginez, Arartekoak honako hau aurkezten dio Lan eta Enplegu Sailari:

IRADOKIZUNA

Arartekoak iradokitzen du herritar bati diru-sarrerak bermatzeko errentaren eta etxebizitzarako prestazio osagarriaren eskaera ukatzen dion ebazpena berrikustea, aurreko hiru urteetan erroldaren eta benetako bizileku jarraituaren baldintza bete duela egiaztatu duela uste baitu, nahiz eta jatorrizko herrialdean bost hilabetez egon, COVID-19aren pandemiaren ondorioz izan dela egiaztatu duelako.

