



Arartekoaren 2023R-1818-21 Ebazpena, 2023ko apirilaren 19koa. Honen bidez, Portugaleteko Udalari gomendatu zaio pertsona batek aurkeztutako eskaerak modu egokian eta arrazoituan ebazteko.

Aurrekariak

1. Pertsona batek (...) Arartekoaren esku-hartzea eskatu zuen 2019tik bere izenean bai eta sindikatu erakunde baten ordezkartzan ere aurkeztu zituen eskaera batzuei dagokienez Portugaleteko Udalaren administrazio isiltasunaren harira.

Kexa idazkiaren arabera, aurkeztutako eskaeren erantzunik ez jasotzea ohikoa zen ordezkartzen zuen sindikatu atala sortu zenetik.

Pertsona horrek dokumentu bat aurkeztu zuen, Portugaleteko Udalarena. Bertan, 50 eskaera zeuden behar bezala identifikatuta, hau da, data, erregistro zenbakia, helmuga zerbitzua eta gaia adierazita. Laburbilduz, erantzunik eman ez zitzairen eskaerak zirela adierazi zuen.

2. Kexa izapidetzeko onartzea erabaki ondoren, eta aipatutako eskaerak ebazteko zegokion epea gainditu zela kontuan hartuta, Arartekoak Udal horren aurrean jarduketa abiaraztea erabaki zuen.

Idazkiaren bidez, Arartekoak adierazi zuen administrazio publikoek prozedura guztietan berariazko ebazpena emateko eta jakinarazteko betebeharra dutela. Hala adierazten da urriaren 1eko 39/2015 Legearen¹ 21.1 artikuluan, esku-hartzea eragin zuen isiltasun-egoera gainditu ahal izateko.

Era berean, erakunde honek informazioa eskatu zuen kexan jasotako inguruabarrei buruz, bai eta eskaera horiei emango zitzairen tratamendu arrazoituari buruz ere, berariazko erantzuna noiz jakinaraziko zela uste zen epea adierazita.

3. Erantzun falta zela eta (horretarako ezarritako epean), Arartekoak errekerimendu bat bidali zion Portugaleteko Udalari eskatutako informazioa bidal zezan eskatzeko, erakundearekin lankidetzan aritzeko duen betebeharra betetze aldera.
4. Denbora igaro ondoren, oraindik ere erantzunik eman ez zenez, erakunde honetako langileak harremanetan jarri ziren udaleko langileekin, telefonoz, eta

¹ 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, *Administrazio Publikoaren Administrazio Prozedura Erkidearena*.



orduan jakinarazi zitzaien ez zegoela dokumentaziorik kexa espediente horri zegokionez.

5. Orduan, Arartekoak berriro bidali zituen hasierako informazio eskaera eta ondoren egindako errekerimendua.
6. Nolanahi ere, kasu honetan ere ez zen erantzunik jaso. Hori dela eta, erakunde honetako langileek, beste bitan, telefonoz deitu zuten baina emaitza bera izan zen.
7. Ondorioz, Arartekoak Portugaleteko Udalari ohartarazi zion egoera horrek zailtasunak sortzen ari zela erakunde honek bere eginkizunak bete ahal izateko.
8. Azkenik, Portugaleteko Udalak informazioa eskaerari erantzun zion txosten baten bidez. Horren edukia honela labur daiteke:
 - Kexagileak aurkeztutako eskaeretako asko, eskaera orotarikoak eta errepikakorrak ziren, egunerokoak. Horrelakoei organo eta langile arduradunek ematen diete arreta, garaiz eta dagokien unean, eta parte hartzeko eta kontrolatzeko batzordeetan lantzen dira. Gainera, horiei dagokienez, uste da ez dela idatzizko erantzunik eman behar, kontuan hartzearekin nahikoa baita.
 - Beste eskaera batzuk Giza Baliabideen Saileko administrazio espedienteen inguruko informazioari buruzkoak ziren. Informazio hori ezin da eman datu pertsonalak dituelako, baina berrikusi daitezke, zuzenean, informazio hori eskuratu ahal izateko datuen babeseko araudia arriskuan jarri gabe.
 - Kexagileak datu ekonomikoak eta aurrekontu datuak eskatu zituen. Datu horiek, askotan jakinarazi zion bezala, Udaleko Arlo Ekonomikoan eska ditzake bai eta unean bertan jaso ere.
 - Era berean, ordenamendu juridikoaren eta udal araudiaren kontrako gaiak planteatu ditu, nahiz eta horien berri eman izan zaion, behin baino gehiagotan.
 - Sindikatuek bidalitako idazkiei dagokienez, udalaren barne-funtzionamenduaren arabera, iristen diren gai guztiak sindikatuek eta erakundeek hilero egiten duten ohiko bileran aztertu eta eztabaidatzen dira, eta gehienetan aldeko erantzuna ematen zaie.





- Baliteke kexaren xede diren eskaeretako batzuei, zehatzenei, erantzun behar izatea, baina espediente guztiak jarduten duen pertsonaren eta gainerako sindikatuen esku jarri dira beti, berrikusi eta azter daitezten.
- Portugaleteko Udala lanean ari da administrazio hurbilekoago eta eraginkorrago bat lortzeko, herritarrek administrazioari eskatzen dioten informazioa errazago eskuratu ahal izateko, oinarri hartuta funtzionamendua modernizatzea, baliabide publikoen kudeaketan eraginkortasuna bilatzea, eta udal informazioa eskuratzeko erraztasuna eta gardentasuna, beste batzuen artean.

Gogoetak

1. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legeak ezartzen du herri-administrazioek nahitaez ebatzi behar dituztela aztertu beharreko gaiak, bai eta ebazteko epeak ere.

Hala, testu horren 21.1. artikulua (ebazteko betebeharrari buruzkoak) honakoa ezarri du:

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

Preskripzioa, eskubideari uko egitea, prozedura iraungitzea edo eskaeran atzera egitea gertatzen denean, eta orobat prozeduraren xedea gerora desagertzen denean, kasuan-kasuan gertatutakoa adieraztea izango da ebazpena, jazotako egitateak eta aplikatzekoak diren arauak zehaztuta.

Lehenengo paragrafoan aipatutako betebeharratik salbuetsita daude prozedura itun edo hitzarmen bidez amaitzen diren kasuak eta, orobat, erantzukizunpeko adierazpena edo Administrazioari komunikatzea beste betebeharririk ez dakarten eskubideak baliatzeari dagozkion prozedurak.”

Bestalde, artikulua horretako 2. eta 3. idatz-zatietan interesdunen eskaerak ebazteko gehieneko epeak adierazten dira. Zehazki, honako hau zehazten dute:

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

Epe hori ezin da sei hilabete baino gehiago izan, non eta lege-mailako arau batek ez duen handiagoa ezartzen edo Europar Batasuneko zuzenbidean ez den hala aurreikusten.

3. Prozedurei dagozkien arauetan ezarrita ez badago, hiru hilabete izango da gehieneko epea. Epe hori eta aurreko zenbakian adierazitakoak honela zenbatuko dira:





a) Ofizios hasitako prozeduretan, hasteko erabakiaren egunetik aurrera.

b) Interesdunak eskaturik hasitako prozeduretan, izapidetzeko eskumena duen administrazio edo organismoaren erregistro elektronikoan eskaera sartu den egunetik aurrera.”

Administrazioak ezin du ebazteko betebeharra saihestu, araudian aurreikusitako epea igaro bada ere, eta kasu horretan, administrazio-isiltasuneko egoera gertatzen bada ere. Hori ondorioztatu daiteke 39/2015 Legearen 24.3 artikuluan adierazitakotik. Artikulu horrek honela arautzen du ebazpenaren zentzua interesdunak eskatuta hasitako prozeduretan:

3. Ebazpen espresua emateko betebeharra, 21. artikuluko lehen zenbakian ezarria, araubide honi atxikiko zaio:

a) Administrazio-isiltasunez baiesten den kasuetan, egintzaren ondorengo ebazpen espresua hura berresteko baino ezin da izan.

b) Administrazio-isiltasunez ezesten den kasuetan, epea igaro ondorengo ebazpen espresua emateko orduan, Administrazioarentzat ez da loteslea isiltasunaren esanahia.

Era berean, arau horren 88. artikulua errepikatzen du, 5. idatz-atalean: “Administrazioak beti ebatzi behar duela; hau da, ezin ditu kasuan-kasuan aplikagarri diren lege aginduen hutsunea, iluntasuna edo murriztasuna argudiatu ebazpenik ez emateko. Hori horrela bada ere, administrazioak onartezintzat jo ditzake eskubideak aitortzeko eskabideak, eskubide horiek ez badaude ordenamendu juridikoan aurreikusita edo argi eta garbi oinarria falta bazaie. Hala ere, interesdunek beti izango dute konstituzioaren 29. artikuluan jasotako eske eskubidea.

2. Artikulu horien edukiari dagokionez, ondorioztatzen da administrazio prozeduraren araudian aurreikusitako betebeharrak betetzen dituzten eskaerak, erregistro ofizial batean aurkezten badira, behar bezala izapidetu eta ebatzi beharko dituela administrazioak, ordenamenduak horretarako ezarritako epearen barruan.

Hori guztia, ordenamendu juridikoak eskaerak aurkezten dituzten pertsonen ematen dien eskubideari dagokionez, egiten duten uziari edo uziei buruzko berriarazo ebazpen arrazoitu bat jasotzeko (zentzuzko epe baten barruan), hartutako erabakiaren berri eta erabakia funtsatzen duten eta beren idazkietan aurkeztutakoak ziurtatu edo indargabetzen dituzten argudioen berri izan dezaten.



3. Lehenago adierazi bezala, ordenamendu juridikoaren arabera ere eskaerak ez onartzea erabaki daiteke, eta are gehiago, eskaerak eskubide-abusuz aurkeztu direla zehaztu daiteke ere.

Hala ere, kasuaren inguruabarrek edo eskaeren edukiak ondorio hori ekarriko balute, horretarako hartutako erabakia ere jakinarazi beharko litzaioke aurkeztu zituenari, berariazko eta behar bezala arrazoitutako ebazpen baten bidez, dagokion administrazio-errekurtsoa edo errekurtsio judiziala aurkezteko aukera emango lukeena.

4. Kexan aztertutako kasuan, kontuan hartuta orain arte ez dagoela jasota kexagileak aurkeztutako eskaeren ebazpenik jakinarazi denik, agerian geratzen da ez direla bete 39/2015 Legeak administrazio publikoentzako ezarritako epeak eta betebeharrak.
5. Arartekoak askotan azpimarratu izan du administrazio publikoen jardueran batzuetan izaten diren praktikak saihestu behar direla, administrazio prozedurak izapidetzean justifikaziorik gabe sortutako atzerapenak edo isiltasuna erabiltzea interesatuek aurkeztutako eskarrietan eta baliabideetan.

Jarduketa horiek legezko aginduak urratzeaz gain, herritarren egoera juridikoa ere nabarmen kaltetzen dute, agerikoak diren oztopoak sortzen baitizkiete eta desabantaila egoeran jartzen baitituzte eztabaidatzen ari diren gaiaren inguruan dituzten nahiak bermeekin proposatzeko, bai alderdi materialei, zein denborazko eta prozedurazko alderdiei dagokienez.

Hala, lehenik eta behin, jarduketa horiekin, interesatuek ezin dute modu argian eta zehaztasunez eta berariaz jakin zein den administrazioak beraien iritzia eta argudioen inguruan duen asmoa, ezta zein den administrazioak eskatutakoa ez betetzeko aplikatutako oinarria, edo, zein den beraien nahia indargabetzen saiatzeko prozedura judizialean erabili beharreko oinarria.

Horrenbestez, inguruabar horrek ezkututzen du administrazio-jarduketaren arrazoa, eta honako lege-betebehar hauen kontrakoa da: jarduketak behar bezala arrazoitzekoa; ebazpena eskaerekin bat etortzekoa nahiz sortutako gaien gaineko erabakiak hartzekoa; eta ebazpena eman gabe gelditzekoa, aitzakiatzat harturik kasuan aplikatzekoak diren lege-aginduen hutsunea, iluntasuna edo murriztasuna. Hori guztia dela eta, funtsean, baliteke arriskuan jartzea honako konstituzio-printzipio hauek: administrazio publikoen jarduketa erabat legearen





eta zuzenbidearen mende egotekoa; eta botere publikoen arbitrariotasunaren interdikzioa.

Bestalde, administrazio egoeratik kaltetutako pertsonak, ez dakite zeintzuk diren administrazioak beraien nahiaren aurkakoa den erabakia errekurritzeko jakinarazi beharreko oinarritzko elementuak, besteak beste, dagozkion errekurtsioak, horiek aurkeztu beharreko administrazio organoa edo organo judiziala eta errekurtsioak jartzeko epeak.

Laburbilduz, horregatik guztiagatik, horrelako figurek benetako babesgabetasun egoera eragin dezakete, eta, nolana ere, ordenamendu juridikoak debekatutzat jo behar du egoera hori, eta ez du lekurik euskal administrazio publikoei eska dakiekeen zuzenbideko estatu sozial eta demokratiko baten eskakizunei egokitutako jarduketa eta funtzionamenduan.

6. Bai Konstituzio Auzitegiak bai justizia-auzitegiek etengabeko jarrera izan dute administrazio-isiltasunaren figura aztertzeke orduan, eta nabarmendu dute isiltasun negatiboko kasuak ezin direla benetako administrazio-egintzat hartu, baizik eta interesdunari kalte handiagorik ez eragiteko (administrazioaren jarrera ez-aktiboak kaltetzen duena baino gehiago) ezarritako legezko fikzio baten adierazpen gisa.

Era berean, eta Ebazpen honen aurreko paragrafoan argudiatutakoaren arabera, Konstituzio Auzitegiaren doktrinak aukera ematen du administrazioaren isiltasuna zalantzan jartzeko, konstituzio-manu horietatik abiatuta. Hala azaldu du behin baino gehiagotan zenbait Epaien bidez, hala nola abenduaren 10eko 239/2007 Epaian. Horren arabera:

“El deber de la Administración de “resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos ... entronca con la cláusula del Estado de Derecho, así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE.”

Auzitegi Gorenak ere behin baino gehiagotan aztertu du administrazio-isiltasuna eta administrazio publikoen jarduerarik eza. Adibide gisa, 2014ko uztailaren 11ko Epaiaren (Administrazioarekiko Auzien Salaren 5. atala) zortzigarren oinarri juridikoa aipatu behar da, hau da:

“Formulada una determinada solicitud a la Administración por persona legitimada al efecto (y no hay la menor duda que es el caso en el supuesto de autos, como aclara la propia sentencia impugnada en su FD 4º), dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud (artículo 42 LRJAP -PAC), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada.



Así lo vino a entender acertadamente la resolución judicial impugnada; 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 proyección general, no obstante lo establecido también por el artículo 51 de dicha Carta, porque resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno)."

7. Adierazitako Epaiari dagokionez, erakunde honek egokitzat jotzen du hausnarketa labor bat egitea dokumentu horrek aipatzen duen administrazio onaren printzipioari buruz.

Ondorioz, Administrazio onerako eskubidea Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren jurisprudentziaren bidez garatu da, erkidegoa integratzeko prozesuan, eta Europar Batasunaren esparruan oinarritzkoa dela adierazi da (Europar Batasunaren Oinarritzko Eskubideen Kartako 41. artikulua; Karta Europar Batasunaren Tratatuaren aldaketan duen Lisboako Ituna sinatu zenetik Europar Batasunaren zuzenbidearen parte da).

Artikulu horren arabera, administrazio ona izateko eskubidearen barnean honako hau sartzen da: pertsona orok bere gaia inpartzialtasunez, bidezko moduan eta arrazoizko epean tratatzeko eskubidea, eta administrazioak bere erabakiak arrazoitzeko duen betebeharra barne hartzen du.

Eskubide hori Europar Batasunaren esparrura mugatuta dago, baina Europar Batasuneko estatuaren antolamendu desberdinetan txertatzen ari da, eta kontuan hartu da barne-eremuan emandako hainbat epaietan, hala nola aurreko paragrafoan aipatutakoan.

Eskubide horrek administrazio publikoen funtzionamenduaren eraginkortasuna hobetzeari eragiten dionez, eta, bereziki, gizarte demokratikoetan pertsonen eskubideak kudeatzen dituzten zerbitzu publikoetan, 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)². Gomendio horretan, printzipio eta estandar jakin batzuk proposatzen ditu, besteak beste, proportzionaltasunarena edo jarduketaren arrazoizko epe batean egitea, edo gardentasunarena.

8. Beraz, kontuan hartuta administrazio publikoek berariaz ebatzi behar dituztela interesdunek planteatzen dizkieten gaiak, eta gai horiek garaiz eta ezarritako

² Eskuragarri hemen <https://rm.coe.int/16807096b9>



prozedurari jarraituz ebatzi behar dituztela, administrazio horiek prozedura arinak diseinatu eta erabili behar dituzte, kontuan hartu beharreko gaiak behar bezain azkar izapidetu ahal izateko, eta betebeharrak horri aurre egiteko eta ebazpen hau eragin duten atzerapenak eta isiluneak saihesteko behar diren bitartekoak ezartzeko, gaiak ahalik eta arreta handienaz kudeatuta eta ebatzita.

9. Bestalde, erakunde honek gogorarazi nahi du administrazioaren isiltasunak edo espedienteen izapideak justifikaziorik gabe luzatzeak, besteak beste, bereziki kaltetzen duela herritarrek administrazio publikoekiko duten irudia, eta hori oztopo bat da, neurri handi batean, administrazio horiek hurbileko, lagungarri eta zerbitzu-emaile diren erakunde gisa duten irudiari dagokionez, eta gizarte aurreratu baten eskakizunen esanetara egon behar dute, helburu publiko komun bat lortze aldera.
10. Bestalde, Arartekoak ikusi du espediente honen oinarri den kasuan kexagileak idazki ugari bidali zizkiola udalbatzari. Eskaera batzuk gehiegizkotzat jo izanez gero, berariaz ukatu beharko lituzke, eta hala jakinarazi beharko lioke eskatzaileari, hirugarren gogoetan adierazi den bezalaxe.
11. Azkenik, Arartekoak ez du Ebazpena amaitu nahi labur baloratu gabe kexa-espedientea izapidetzeko erabili diren inguruabarrak, aurreko paragrafoetan behar bezala azaldutakoak.

Hain zuzen ere, erakunde honek kexa aztertu ondoren eta herritarrek aurkeztutako eskaerak ebazteko legezko betebeharrak zuela gogorarazteko Portugaleteko Udalarari bidali zion informazio-eskaerari erantzuteko, eskaera eta errekerimendua berriro bidali ondoren, tokiko administrazio horri berariaz ohartarazi behar izan zitzaion, eta erakunde horretako langileek horretarako hainbat kudeaketa egin behar izan zituzten.

Bestalde, ezin da alde batera utzi jarduketara horrek gehiegi atzeratu izan duela kexa-espedientea ebaztea.

Ararteko erakundea sortzen eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/1985 Legearen 23. artikulua honela zehazten du euskal administrazio publikoei dagokien erakunde honekin lankidetzan aritzeko betebeharrak:

“9.1 Atalean esandako Erakundeetako Ihardutze-sailak, eskatu dakizkien xehapen, agiri, argipide edo garbitasun guztiak lehenetsunez eta presaz ematea behartuta daude.”



Ebazpen honen aurrekariak ikusita, Arartekoak ezin du bermatu Portugaleteko Udalaren jarduerak aipatutako lankidetzeta-betebeharra behar bezala bete duenik; aitzitik, egiaztatu behar du, jardundakoaren ondorioz, oztopatu egin dela erakunde horrek estatutuetan herritarren eskubideak babesteko eta defendatzeko duen eginkizuna.

Horregatik guztiagatik, gomendio hau egiten dugu, otsailaren 27ko 3/1985 Legeak –erakunde hau sortu eta arautzekoak– 11 b) artikuluan ezarritakoaren arabera:

GOMENDIOA

Berriaz eta arrazoiak emanez ebaztea erantzunik jaso ez zuten eskaerak, erantzun falta izan baitzen kexa espedienteak abiaraztea eragin zuena.

