



**Arartekoaren 5/2011 gomendio orokorra, urriaren 17koa.**

**Udalek beren udalerrietako egoitzetan bizi diren etxerik gabekoak eta foru aldundiek tutoretzapean dauzkaten adingabeak udal erroldetan jasotzeko jarduerak egiteko betebeharra.**

## **I. Sarrera eta aurrekariak**

**I.1.** Arartekoak norbanakoen kexa ugari jaso izan ditu, erroldan izena emateko zailtasunari buruz eta horrek eskubideez baliatzeko eragiten duen eragozpenari buruz. Halaber, bazterketa-arriskuan dauden kolektiboekin lan egiten duten gizarte-erakunde askok helarazi digute pertsona batzuek zailtasunak daukatela bizi direneko udalerriko udal erroldan izena emateko.

Arartekoak, gainera, udal erroldari buruzko zenbait jarduera eraman izan ditu aurrera, bai norbanakoen kexak izapidetzerakoan, bai ofiziozko jarduketetan; eta udal erroldetan izena emateari buruzko beste gomendio batzuk jarraitzerakoan<sup>1</sup>, gai horri buruz egin beharreko ikerketak babestu ditu<sup>2</sup>.

**I.2.** Erroldetan izena ematea tresna garrantzitsua da etxerik ez duten pertsonak gizarteratzeko. 2008an, Europako Parlamentuak etxerik gabeko pertsonen arazoari buruzko deklarazio bat onetsi zuen<sup>3</sup>, non Europar Batasuneko herrialdeei eskatzen baitie Europar akordio batera iristea kaleetan bizi diren etxerik gabekoen fenomenoari 2015ean amaiera emateko; halaber, deklarazio horretan Europako Batzordeari eskatzen dio gai horretan zenbait jarduera abian jartzeko.

Geroan, Europar Batasunak zenbait jarduera egin izan ditu, eta haietan Europako etxerik gabekoen fenomenoari amaiera emateko konpromisoak eta tresnak jaso izan ditu. Esate baterako, 2010eko martxoan, Europako

---

<sup>1</sup> Besteak beste, Arartekoaren 2009ko martxoaren 30eko, 2008ko abenduaren 19ko, 2008ko irailaren 15eko, 2008ko irailaren 16ko, 2008ko uztailaren 4ko, 2006ko martxoaren 23ko ebazpenak; Arartekoaren 2005eko azaroaren 21eko 18/2005 gomendioa; *Udalek europako erkidegokoak ez diren atzerritarren erroldako izen-ematea eta iraungipena erabakitzeko eta datuak beste administrazio publiko batzuei uzteko erabiltzen duten prozedurari buruzko zenbait gogoeta* gomendio orokorra; adingabeentzako edo gizarte bazterkeriako egoera larrian nahiz etxerik gabe dauden pertsonentzako egoitza-baliabideak dauzkaten 36 udali igorritako ofiziozko jardunbidea ([www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)).

<sup>2</sup> *"Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeritas en situación irregular"* izenekoa. "Padre Francisco de Vitoria" giza eskubideen bilduman argitaratu da.

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/es/headlines/>



Batzordeak eta Europako Ministroen Kontseiluak Gizarte babesari eta gizarteratzeari buruzko baterako txostena (Informe conjunto sobre la protección y la inclusión social) onetsi zuten; 2010eko ekainaren 17an, Europako Kontseiluak [Europarako 2020ko estrategia berria](#) onetsi zuen; eta 2010eko urriaren 6an, Erregioen Batzordeak etxerik gabekoen fenomenoaren aurkako borrokari buruzko irizpen bat onetsi zuen<sup>4</sup>. Laburbilduz, Europan etxerik gabeko pertsonak egotea estatukideek aurre egin beharreko errealitate bat da. Horretarako, zenbait neurri ezarri behar dira, fenomeno hori desagerrarazteko helburuarekin<sup>5</sup>.

Etxerik ez duten pertsonak egotearena hazten ari den errealitate bat da. Estatistikako Institutu Nazionalak etxerik gabeko pertsonen eta haien zentzuzko zentzuei buruz eginiko inkestaren arabera (EPSH-Centros 2010), 2010ean, % 15,7 egin du gora zentroetan bizi diren eta etxerik ez duten pertsonen kopuruak, 2008arekin alderatuta. Espainian, etxerik gabeko pertsonentzako zentroek, batez beste, 13.701 pertsona hartu zituzten egunero 2010ean zehar. Euskadin, 1.430 toki eskaini ziren. Azterlanean jaso diren eta analisiaren xedean eragina dutelako interesekotzat jotzen ditugun datuen artean<sup>6</sup>, nabarmendu nahi dugu zentroen % 76tan gutunak jaso ahal zirela.

Etxerik gabeko pertsonak aldi oso batez egon daitezke egoitza-zentro batean ostatu harturik; edo, bestela, tarte jakin baterako egon daitezke. Gizonezkoak eta emakumezkoak dira, nazionalak zein atzerritarrak; batzuetan, gutxiengo kulturaletakoak dira; adin guztietakoak dira, eta gisa guztietako egoera pertsonaletan eta osasun-egoeretan daude.

**I.3.** Etxerik ez izatea errealitate bat da, era berean, babesgabetasun egoeran dauden adingabeentzat. Gure kasuan, foru aldundiek adingabe horiek babesteko eta artatzeko betebeharra daukate, haien tutoretza baitute (Kode Zibileko 172. artikulua). Betebehar hori egoitza-harreraren eta familia-harreraren bitartez gauzatu da. Euskadin, 2010ean, foru aldundiek 1033 adingabe artatu zituzten<sup>7</sup>, bertakoak zein atzerritarrak, egoitza-harreraren bidez; izan ere, haien oinarrizko premietarako eta hezkuntza-premietarako berariazko zentroetan artatu zituzten.

**I.4.** Pertsona horietatik asko udal erroldetan izenik eman gabe daude. Honakoak dira izenik eman gabe egoteko arrazoiak:

---

<sup>4</sup> <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

<sup>5</sup> Besteak beste, habitact sarea aipatu nahi dugu: etxerik gabekoen fenomenoaren aurkako toki estrategien trukerako foro europarra da, zeinean Vitoria-Gasteiz hartzen baitu parte.

<sup>6</sup> [www.ine.es](http://www.ine.es)

<sup>7</sup> Eusko Legebiltzarreko Arartekoaren Haur eta Nerabeentzako Bulegoaren 2010eko txostena.



- Ezin dute erroldan izenik eman ez daukatelako helbide bat non udalak izen-ematea baimen dezakeen.
- Ez dute identifikazio-agiri baliiodunik, izen-ematea gauzatu ahal izateko: horixe da pertsona –heldu nahiz adingabe– atzerritar batzuen kasuan, pasaporte indardunik ez baitute.
- Udalak soilik pertsona kopuru jakin batzuetarako erroldako izen-emateak baimentzen ditu: zentroek administrazio publikoekin itunduta dauzkaten tokiei dagozkienak, egoitza horietan ostatu harturik dauden pertsonen kopurua handiagoa izan ohi den arren.
- Ez dute informaziorik erroldatuta egoteko daukaten eskubideari buruz, ez eta horretarako egin behar dituzten izapideei buruz ere.

Batzuetan, pertsona horiek erroldan izena ematera joan eta hori ahoz eskatzen dutenean, baldintzak ez dituztela betetzen esaten zaie, eta erroldan izena emateko idatzizko eskabiderik ez da izapidetzen. Hori dela eta, ez da haiek erroldan izena emateko eskubideari buruzko ezezko ebazpenik ematen.

Aztertu beharreko gaia da ea, batetik, erroldan izena ez emate hori eta, bestetik, izen-emateari ezezkoa ematen dioten udalak jarraitzen ari diren prozedura bat ote datozen antolamendu juridikoarekin, eta zein izan behar duten, indarreko arauak aplikatuz eta gobernu zuzenaren printzipioen arabera, udalek garatu beharreko jarduerak.

## II. Gogoetak

### II.1. Erroldaren jatorria eta eginkizunak

Erroldaren jatorria XIX. mendean dago, nahiz eta XVI. mendetik zenbait zentsu egin diren<sup>8</sup>, biztanleriari buruzko zerrendak behar izateagatik, zenbait xedetarako: zergak, erreklutamendu militarra edo kontrola eta identifikazioa. Erroldaren izen-ematea pertsona identifikatzearekin zegoen lotuta, eta baliagarria izan da pertsonen administrazioekin hartu-emanak izateko, lana lortzeko, ekintza judizialak egiteko eta abar. Errolda, horrenbestez, botere publikoentzako informazio-iturri bat da, eta herrialdearen eta udalaren biztanleria ezagutzeko iturri bat ere bai. Gaur egun, udal edo lurralde batean bizi den biztanleria ezagutzeak berebiziko garrantzia dauka politika publikoak –esate baterako, politika sozialak– garatzeari begira; halaber, ongizatearen estaturako funtsezko tresna bat da.

---

<sup>8</sup> *El Padrón Municipal de habitantes: Origen, evolución y significado* María Sandra GARCÍA PÉREZ, Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea. 7. alea (2007)



Erroldako izen-emateak ondorio garrantzitsuak dauzka pertsonen eskubideetan, eta horren bidez bizilagunaren izaera eskuratzen da<sup>9</sup>. Bestalde, eskubideez –eskubide zibiletarako, nola den parte-hartze politikoa, zein sozialetarako– baliatzeko exijitzen den zerbait da: osasun txartela eskuratzea, laguntza soziala, etxebizitza babestua eskatzea eta abar. Administrazio publikoekiko harremanetan eskatzen den ziurtagiri bat da, zeina funtsezko betekizuna baita zerbitzu eta prestazio publikoak eskatzeko. Besteak beste, hezkuntzarako, osasunerako, doako justiziarako, bekatarako edo babes sozialerako eskubideez baliatzeko eskabideei buruzko arauetan aurreikusten da, aurkeztu beharreko dokumentuen artean, erroldan izena emanda egoteari buruzko ziurtagiria (edo erroldatzearen bolantea) aurkeztu behar izatea. Azken batez, erroldan izen emanda ez egoteak herritarren eskubide eta betebeharraren eragiten du.

Horrenbestez, funtzio garrantzitsuak dauzka politika publikoen tresna gisa edo administrazio publikoentzako informazio- eta kontrol-iturri gisa, eta baldintza bat da pertsonak beren eskubideak eta betebeharrak betetzeko. Hori dela eta, errolda garrantzi izugarria duen figura da, zeina ezinbesteko bilakatu baita gure autonomia erkidegoan bizi diren pertsonen eguneroko bizimodurako.

## II.2. Legezko araubidea

Aplikatzekoa den araudiak<sup>10</sup> ezartzen du errolda erregistro administratibo bat dela, eta hartan izen emanda egon behar dutela Espainian bizi diren pertsona guztiek.

---

<sup>9</sup> Horrek honakoak dakartza berarekin: hautatzailea eta hautatua izan ahal izatea, hauteskundera buruzko legeetan ezarritako terminoetan; udal kudeaketan parte hartzea legeetan ezarritakoaren arabera; udal zerbitzuak erabili ahal izatea (esate baterako, gizarte etxeak edo liburutegiak erabiltzea, kirol instalazioetara sartzeko); prestazio ekonomiko eta pertsonalen bidez laguntzea udal eskumenak gauzatzen; informatua izatea, aurrez eskari arrazoiduna eginda; eta udal administrazioari eskabideak zuzentzea, espedienteei buruz eta udal dokumentazioari buruz, Espainiako Konstituzioko 105. artikuluan ezarritakoari jarraituz; herri kontsulta bat egin dadila eskatzea, legeetan ezarritako terminoetan; zerbitzu publiko bat eman dadila, eta, kasua bada ezar dadila eskatzea, baldin eta udalek nahitaez bete beharreko eskumen bat baldin bada, Toki Araubideko Oinarriak arautzen dituen Legeko 18. artikuluaaren arabera.

<sup>10</sup> - Urtarrilaren 10eko 4/1996 Legea, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legea udal erroldari dagokionez aldatzen duena. 1996-01-12ko 11. EAO.

- Abenduaren 20ko 2612 Errege Dekretua, ekainaren 11ko 1690/1986 Errege Dekretuaren bidez onetsitako Toki entitateen populazioari nahiz lurralde mugaketari buruzko Erregelamendua aldatzen duena. 1997-01-16ko 14. EAO.

- Udalei udal errolda kudeatzeko eta berrikusteko jarraibidea emateko ebazpenak; honakoak besteak beste:

- Udalei udal errolda kudeatzeko eta berrikusteko jarraibide teknikoak emateko Estatistikako Institutu Nazionaleko lehendakariaren eta Lurralde Lankidetzako zuzendari nagusiaren apirilaren 1eko Ebazpena argitaratzea xedatzen duen Idazkariordetzaren 1997ko apirilaren 9ko Ebazpena, 1997-04-11ko EAO, eta

- Udalei udal errolda gaurkutzeko jarraibide teknikoak emateko Estatistikako Institutu Nazionaleko lehendakariaren eta Lurralde Lankidetzako zuzendari nagusiaren uztailaren 4ko



Udalek beren udalerrian ohiko bizilekua duten pertsonak, atzerritarrek barne direla, jaso behar dituzte erroldan, eta haiei buruzko informazioa gaurkoturik eduki behar dute<sup>11</sup>. Horrenbestez, pertsonen betebeharrak bat da<sup>12</sup> eta udalen betekizunak bat da udal erroldak gaurkoturik edukitzea.

Udalek erroldan izena eman behar diete udalerrian egiazko bizilekua duten pertsonari, alde batera utzita bizi diren etxebizitza okupatzeko legeko titulua duten ala ez duten edo etxebizitza horrek bizigarritasun baldintzak betetzen dituen edo udalaren hirigintza-planeamenduari buruzko araudia zein den, zeren eta udalerrian bizi diren pertsonen erregistro bat baita, eta, horrenbestez, nahikoa baita hori egiaztatzea zuzenbidean baliozkotzat jotzen den edozein proba bideren bitartez.

Erroldan izena ematea eskatzen duten pertsonari hartan izena emateko, Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 57. artikuluan ezarritako datuak jaso behar dira, eta egiaztatu behar da datu horiek egiazkoak direla (Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 59.2 artikulua). Egiaztatze betebeharrak eta ahalmen horren xedea erroldaren eta errealitatearen arteko desadostasuna saihestea da.

Biztanleen Udal Erroldaren Gaurkotzeari buruzko 1997ko uztailaren 4ko Ebazpeneko 3. artikuluan argitzen da zein den udalaren egiaztatze-ahalmen horren norainokoa. Ebazpen horren arabera, erroldaren kudeatzaileak erroldan inskribatutako datuen egiazkotasuna egiaztatze ahalmena gauzatzen duenean, ez du ondoren irregulartzat edo legez kontratatzat jo daitekeen ezin jardura burutzen.

Udalak, beraz, bere udalerrian benetan bizi diren pertsonak inskribatu behar ditu, zein ere den etxebizitza okupatzeko titulua, haren bizigarritasun baldintzak edo hirigintza egoera. Infraetxeak –txabolak, karabanak, kobazuloak eta abar– eta are sabairik batere ez izatea bera ere, baliozko bizilekuak dira erroldari dagokionez.

Gizarte zerbitzuen esku-hartzea aurreikusten da (Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 54.3 artikulua), bai eta gezurrezko helbide baten erabilera ere, etxerik ez duen eta kasuko udalean bizi ohi den pertsonen kasuan (1997ko uztailaren 4ko Ebazpenaren 4. artikulua).

---

Ebazpena argitaratzea xedatzen duen Idazkariordearen 1997ko uztailaren 21eko Ebazpena, 1997-07-25eko EAE.

<sup>11</sup> Urtarrilaren 11ko 4/2000 Lege Organikoa, Atzerritarrek Espainian dituzten Eskubide eta Askatasunei buruzkoa eta haien gizarteratzeari buruzkoa, eta Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen 2/2009 Lege Organikoko 18.2 artikulua bidez hartan sartutako aldaketak. Espainiako Udalerri eta Probintzien Federazioaren txostena, immigranteen erroldatzeari buruzkoa ([www.femp.es](http://www.femp.es)).

<sup>12</sup> Gobernuari eta Toki Administrazioari buruzko Oinarrizko Legearen aurreproiektuak ere eskubideaz hitz egiten du.



Erregistro horretan izena emateak udalerriko bizilekua eta etxebizitza egiaztatzen ditu<sup>13</sup>. Ez du baliokidetzen, ikusi dugu bezala, baliozkoa ez den inongo okupazio titulurik –izan ere, errealitate baten berri ematen du–, eta ez du eraginik atzeritarren egoera administratiboan<sup>14</sup>.

1996ko aldaketaren ondoren, udal errolden etengabeko kudeaketa informatizatua egiten da; horrek errolda etengabe eguneratzea ahalbidetzen du, eta hola epe laburrean errealitateari egokitutako biztanleria kopuruak lortu daitezke. Udal errolda biztanleriari (población) buruzko zifra ofizialak lortzeko iturri bakarra da<sup>15</sup>.

Biztanleriaren eta Lurralde Mugapearen Araudian jasotzen dira udalak dauzkan ahalmenak eta, erroldak eguneratuta edukitzeko arduraduna den aldetik, dauden datu guztiak errealitatearekin bat etortzeko burutu behar dituen jarduerak<sup>16</sup>.

Azken batez, udalak gaurkoturik eduki behar du errolda, udalerrian egiazki bizitzen ari diren pertsonen datuekin, zeren eta udalerrriak bizi den biztanleria erreala islatu behar baitu.

---

<sup>13</sup> Jurisprudentziaren doktrinak (finkatua) zehaztu du ez duela bizitoki-presuntziorik sortzen “iuris et de iure”, baizik eta ohiko bizitokiaren eta helbidearen frogaprintzipio bat dela, zeina kontrako frogaren bitartez aldaraz baitaiteke. Besteak beste, Auzitegi Gorenaren 1. Salaren 1991ko azaroaren 15eko epaia. Halaber, Arartekoaren 2009ko uztailaren 23ko eta 2009ko abuztuaren 10eko ebazpenak.

<sup>14</sup> Espainiako Udalerri eta Probintzien Federazioaren txostena, immigranteen erroldatzeari buruzkoa: *“La misión del padrón es constatar el hecho de la residencia, y no controlar los derechos de los residentes. Y justamente porque ésta es la finalidad del Padrón, el artículo 18.2 de la Ley de Régimen Local determina que la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función. En el padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras y, en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Interior”*. Eta aurrerago: *“La finalidad básica del Padrón no es otra que la de contener la relación de todas las personas que viven, efectivamente, en el término municipal. Y esta finalidad no solamente se deduce de la actual normativa que lo regula sino también de la utilidad que el Padrón ha de tener para los ayuntamientos en tanto que instrumento de diseño y planificación de las políticas y servicios municipales”*.

<sup>15</sup> Lege aldaketa horretatik eratorri diren jarraibideen xedea da erroldaren aldaketen izapidetzea arautzea eta udalen jarduerak eta informazio trukeak koordinatzea. Honakoak, besteak beste: 1997ko apirilaren Ebazpena, zeinen bidez udalei udal errolda kudeatzeko eta berrikusteko jarraibide teknikoak eman baitira; 1999ko urriaren 6ko Ebazpena, zeinen bidez udalek Estatistika Institutu Nazionalari erroldaren urteroko berrazterketatik ateratako zenbakizko laburpenak bidaltzeko epea aldatu baira; 2003ko abenduaren 29ko Ebazpena, udal errolda berrikusteari eta biztanleria kopuru ofizialen proposamena lortzeko prozedurari buruzkoa.

<sup>16</sup> Estatistikako Institutu Nazionalak ordezko exekuzioa egitea aurreikusten da (Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 62.2 artikulua), baldin eta eginkizun hori betetzen ez bada; edo ofiziozko alta nahiz baja ematea (Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 71. artikulua eta hurrengoak); edo laginketa nahiz kontrol eragiketarak egitea toki batzuetako erroldatzearen egiazko egoera konprobatzeko (Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 77. artikulua).



### **II.3. Bazterketa sozialeko egoera larrian dauden biztanleek erroldan izena ematea.**

Erroldan izena ematea ohiko izapide bat da, zeinak ez baitu inongo zailtasunik biztanleriaren gehiengoarentzat; izan ere, jende gehienak modu automatikoan ematen du izena erroldan; edo erroldako datuetan aldaketak egiten ditu. Errolden kudeaketan arazoak sor ditzaketen beste kolektibo edo kasu batzuk badaude ere, gomendio orokor hau pertsonen talde jakin batengan eragina duten zailtasunei buruzkoa da; honakoak, hain zuzen ere: etxerik ez duten pertsonak, infraetxebizitzetan bizi direnak edo pasaporte indardunik ez dutenak. Hau da, gure gizarteko talde zaurgarrietan du eragina: etxerik ez duten bertako eta atzerriko pertsonak eta pasaporte indardunik ez duten atzerritarrak. Guztiak ere talde oso zaurgarriak dira, bazterketa prozesuetan sar daitezkeenak eta bazterketa sozialeko egoeretara irits daitezkeenak.

Atzerritarrek udal erroldan eman dezakete izena, baldin eta pasaporte indardunik badute. Pasaportea dokumentu ofizial bat da, balio unibertsala duena eta pertsonak eta herritarrak identifikatzeko erabiltzen dena. Kotsul-etxeek, enbaxadek eta jatorrizko estatuetako organo eskudunek normaltasunez ematen diete pasaportea beren herritarrei, salbuespeneko kasuetan izan ezik. Aparteko egoera batzuk badaude pertsona batek pasaporte indarduna edukitzea zailtzen eta are eragozten ere dutenak. Gatazka egoeran dauden herrialdeetako kasuak; nazioarteko babesak duten eskatzaileak; kasuko herrialdean beren seme-alaben pasaportea eskatzeko gaitasun juridikoa aitortzen ez zaizkien amak; babesgabetasun egoeran dauden adingabe atzerritarrak, eta abar. Guztietan komuna den elementua da ezen, beren borondateaz eta jarduteko aukerez kanpoko arrazoi eta erabakiengatik, pertsona horiek ez dutela pasaporte indardunik; hau da, erroldan izena emateko exijitzen den identifikazio-baldintzarik. Pasaporterik gabe eta erroldan izena emateko aukerarik gabe, oso zaila da gure gizartean bizirautea, zeren eta arlo publiko eta lan-arlo guztietan identifikatuta egotea exijitzen baita.

Babesgabetasun egoeran dauden adingabe atzerritarren kasuan, foru aldundiek adingabeari dokumentazioa emateko betebeharra daukate<sup>17</sup>. Betebehar hori denboran geroratu ohi da, kotsuletxeek nahiz enbaxadek beren jatorrizko herritarrei eskatu ohi dizkieten baldintzak bete behar izateagatik. Administrazio publikoek adingabearen interes gorenaren alde jardun behar dute<sup>18</sup>. Horrenbestez, foru aldundiaren eta kasuko udalaren arteko lankidetzak egokiak aukera emango luke adingabea erroldatzeko, eta, horrenbestez, erkidegoko baliabideetan parte hartzeko. Izan ere, arestian ikusi dugun bezala, horrek garrantzi handia dauka

<sup>17</sup> Haurrak eta Nerabeak zaintzeko eta artatzeko otsailaren 18ko 3/2005 Legeko 11. artikulua.

<sup>18</sup> Haurraren Eskubideei buruzko 1989ko Nazioarteko Hitzarmena; Adingabearen Babes Juridikoari buruzko Lege Organikoa, Kode Zibila eta Prozedura Zibilaren Legea zati batean aldatzen dituen; Haurrentzako eta Nerabeentzako Laguntzari eta Babesari buruzko otsailaren 18ko 3/2005 Legea.





herritarrak bere eskubideez baliatu ahal izateko eta administrazio publikoekiko harremanetarako. Garrantzitsua da gogoraraztea aplikatu beharreko irizpidea adingabearen interes gorena dela, hori legezko exijentzia bat baita, eta ez atzerritarra izatea ala ez izatea.

Erroldan izenik ez emateak pertsona horien gizarteratzea zailtzen du, eta bazterketa-egoera larriagotzen du. Bazter uztea aipatzen dugunean, garrantzitsua da hitz horren esanahia gogoraraztea<sup>19</sup>, zeren eta zerbaitetarako aukera baztertzea, kentzea edo ukatzea baitakar berarekin. Hori arlo sozialean aplikatzen bada, bazterketak berarekin dakar ukitutako pertsonen bizi diren gizaratean guztiz parte hartzeko aukera kentzea, eta pertsonaren garapenean funtsezkotzat jotzen diren alderdietara ezin sartzea (bizitza soziala, lanekoa, politikoa eta abar).

Bazterketa sozialaren prozesuko fase larrienak lanerako aukeren falta ez ezik, honakoak ere ekarri ohi du berarekin: etxebizitzarik ez izatea, prestakuntzarako aukerarik ez izatea, osasunerako aukerarik ez izatea, zerbitzuetarako sarbideak ez izatea eta parte-hartze sozial eta politikorako biderik ez izatea. Bazterketa prozesuak aztertzen dituzten ikerlarien artean, batzuek gehiago nabarmentzen dute norbanakoaren erantzukizuna –iritzi hori, bestalde hedabideetako eztabaidak azpimarratu du–, baina ikerlari gehienak egiturazko baldintzapenekin (politikoak, sozialak eta ekonomikoak) lotu ohi dituzte bazterketa prozesuak, batez ere haien fase larrienak. Baldintzapen horiek barneratze ibilbideak eragozten dituzte (edo, bestela, haiek bideratzen dituzte, baldin eta politika sozial egokiak abian jartzen badira).

Erroldako izen-emateak, eskubideez baliatzeko aukerarekin lotuta egon ohi denez (osasunerako edo gizarte babeserako sarbidea izatea), errazago egiten du zaugarritasun egoeran dauden pertsonen bazterketa-prozesu larriagoak saihestea. Era berean, erroldan izena emateak errazago egingo die udal batean bizi baina etxebizitzarik edo lotura sozial eta lanekoak ezartzeko edo berrezartzeko tokirik ez duten pertsonen, haien gizarteratze ibilbidean lagungarri gertatuko zaizkien babes sozialeko programetan sartzea.

#### **II.4. EAEko udalen jarduerak erroldako izen-ematearen arloan**

Bereizi beharra dago erroldako izen-ematea arautzen duen araudiaren eta udalen jokabidearen artean. Aplikatu beharreko araudia bera denez, udal desberdinen artean dauden desberdintasunak ez lirateke existitu beharko, edo txiki-txikiak izan beharko lukete. Hala eta guztiz ere, aurkitzen dugun errealitatea oso bestelakoa da. Udal batzuetan, exijitzen diren baldintzek erraztasunak ematen dituzte pertsonen erroldan izena emateko; beste batzuetan, berriz, baldintza horiek izugarri zailtzen dute izen-ematea. Esate baterako, udal batzuetan ez da eskabidea hartzen dokumentazio jakin bat aurkezten ez den bitartean, eta, horrenbestez, ez da inongo

<sup>19</sup> Espainiarren Errege Akademia: Kanpo uztea: norbait edo zerbait zegoen tokitik kentzea; zerbaiterako aukera alde batera uztea, errefusatzea edo ukatzea.





espedienterik abiarazten; edo soilik onartzen da izen-ematea etxebizitza gisa aipatzen denak hirigintza planeamenduko arauak betetzen dituenean edo bizigarritasun baldintzak betetzen dituenean; beste kasu batzuetan, atzerritarrek beti aurkeztu ahal dituzte pasaporte indardunak, baita foru aldundiaren tutoretzapean dauden adingabeen kasuan ere.

Arartekoak uste du udalen irizpideak erroldako izen-ematea arautzen dituen arauak bete behar dituela, udalen artean bereizketarik egin gabe, eta erroldan izena emateko erraztasunak eman behar zaizkiela hori eskatzen duten pertsona guztiei.

Jardunbide desberdinen artean, honakoak nabarmenduko ditugu, antolamendu juridikoa betetzeko berme handienak ematen dituztelako:

- I) Etxerik gabekoen udal erroldan izena emateko aukera ematen duten aurreikuspenak eta jardunbideak –fikziozko errolda edo errolda soziala esaten zaio horri–, eta esku-hartze soziala aurreikusten dutenak, dela udal gizarte zerbitzuekin, dela entitate sozialekin. Udal horiek, indarreko araudia aplikatuz, jarduera protokolo batzuk ezarri dituzte, zeinek bidea eman baitute kalean bizi direlako edo/eta egoitza-etxe batean noizean behin gaua pasatzen dutelako etxebizitza finkorik ez duten pertsonen erroldan izena eman ahal izateko. Pertsona horiek esku-hartze sozialeko programetan sartzen dira, baldintza eta jarraipen desberdinekin, kasuan kasuko gizarte zerbitzuen arabera. Protokoloek, era berean, aurreikusten dute erroldako izen-ematearen baja izapidetzeko aukera, oro har interesdunek betetzen ez dutenean gizarte zerbitzuek proposatutako esku-hartze programa.
- II) Udallerriak egiazki bizi diren pertsonen erroldan izena ematea, haiek finantzatzen dituen administrazioarekin itundutako egoitza-zentroetan zenbat toki dauden kontuan izan gabe.
- III) Aurreikusten da ezen, izen-emate automatikoaz gainera, (horixe baita, gehien bat, erroldako izen-emateak egiteko bidea), helbide bat edo haren legezko okupazioa kreditatzen duen dokumentaziorik ez dagoen kasuetan –esate baterako, infraetxebizitzako egoeretan–, aukera emango dela eskabidea idatziz eskatzeko, halako moduz non erroldan izena emateko eskariaren hasierako unea eta interesdunak behar adina titulurik ez duela islatuko baitira. Gero, kasua bada, izapidea dagokien udal zerbitzuen txostenaren bitartez osatuko da, hain zuzen ere eskatzailea udalerrian egiazki bizi dela egiaztatze aldera. Kasu horietan, erroldako izen-emateak eskariaren datatik aurrera izango du eragina, hain zuzen ere egiazko etxebizitzari buruz adierazitakoa egiaztatu eta ondorenean<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Hori guztia bat dator Biztanleen udal errolda gaurkotzeari buruzko 1997ko uztailaren 4ko Ebazpenarekin, zeinak ezartzen baitu erroldako orriaren hutsak osatzeko edo akatsak konpontzeko beharrak ez duela kasuko izen-ematea eragozten (zehazki, 1997ko uztailaren 4ko Ebazpeneko 2. eta 3. artikulua).



- IV) Foru aldundien tutoretzapeko adingabeek erroldan izena ematea, hasieratik pasaportearen aurkeztea exijitu gabe. Izan ere, halako kasuetan, izena ematen zaie dagokion foru aldundiak udalari jakinarazten dizkion datuekin, eta fikziozko adierazle bat sortzen da. Foru aldundiak fitxa bat egiten du, non adingabearen oinarritzko datuak ageriko baitira; honakoak, hain zuzen ere: izen-deiturak, jaioteguna eta jaiotzeko tokia eta nazionalitatea, atzerritarren kasuan. Adingabeak pasaportearen badaukanean, foru aldundiak haren zenbakia jakinarazten dio udalari. Tutoretza onartzeari buruzko ebazpena gehitu ohi da, eta batzuetan zentro jakin bateko egoitza-harrera erabakitzeke ebazpena edo zentroko arduradunaren baimena. Era berean, beren gurasoekin dauden eta pasaporte indardunik ez duten adingabe atzerritarren egoera aipatu nahi dugu. Kasu horietan, familia liburua da eskatu beharreko dokumentua<sup>21</sup>, zeren eta, adierazi dugun bezala, adingabearen izaera nagusitzen baita.
- V) Aurretiazko entzunaldiaren bermea, atzerritarren erroldako izen-ematearen iraungipena aplikatzeko kasuetan<sup>22</sup>.
- VI) Erroldan izena emateko bete beharreko baldintzei buruzko informazioa, eskabidea idatziz aurkezteko eskubideari buruzkoa eta eskabidea ebazteko epeari buruzkoa, bai eta administrazioaren isiltasunaren eraginari buruzko informazioa ere –halakoetan, eskabidea onartu egiten dela jotzen da, ebazteko ezarritako epea iragan delako<sup>23</sup>.
- VII) Zaugarritasuneko egoerak aurreikustea. Besteak beste: nazioarteko babes eskariaren kasua (asiloko eta babes subsidiarioko eskubidea); gatazkan dauden herrialdeetatik heldu diren pertsonak; edo jatorrizko estatuak gure antolamendu publikoaren aurkakoak diren arauak biltzen ditueneko kasuak

<sup>21</sup> Udalei udal errolda gaurkutzeko jarraibide teknikoak emateko Estatistikako Institutu Nazionalako lehendakariaren eta Lurralde Lankidetzako zuzendari nagusiaren uztailaren 4ko Ebazpena argitaratzea xedatzen duen Idazkariordearen 1997ko uztailaren 21eko Ebazpena, 1997-07-25eko 177. EAE. Halaber, Estatuko Fiskaltza Nagusiak seme-alaba adingabeen zaintzari eta jagoletza partekatuari buruz eta erroldatzeari buruz emaniko 1/2006 jarraibidea kontsulta daiteke.

<sup>22</sup> Gai hori Arartekoaren honako Gomendio Orokorrean aztertu zen: *“Udalek europako erkidegokoak ez diren atzerritarren erroldako izen-ematea eta iraungipena erabakitzeke eta datuak beste administrazio publiko batzuei uzteko erabiltzen duten prozedurari buruzko zenbait gogoeta”*.

<sup>23</sup> Herri administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio prozedura erkidearen azaroaren 26ko 30/1992 Legeko 35. artikulua ezartzen du herritarrak eskubidea duela informazioa eta orientabidea jasotzeko xedapen indardunek egin nahi diren eskabideetarako exijitzen diren baldintza juridiko edo teknikoak buruz. Informazioa jasotzeko eskubideak aukera ematen die herritarrei beren eskubide eta betebeharrak ezagutzeko eta eskubide eta zerbitzu publikoak erabiltzeko. Pertsonak eginiko eskabideei arazoizko epe batean erantzun espresa ematea gobernu egokiaren printzipio bat da. Nolanahi ere, antolamendu juridikoak aurreikusten du ezen Administrazioak ezarritako epean kasuko eskabidea ebazten ez duenean, baietsizat jo beharra dagoela (Herri administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio prozedura erkidearen azaroaren 26ko 30/1992 Legeko 42. eta 43. artikulua). Aurreikuspen hori udal erroldetan izena emateko eskabideei aplikatu behar zaie.



-esate baterako, gizonen eta emakumeen arteko berdintasuna ez aitortzea, eta, horrenbestez, jatorrizko estatuak ez aitortzea emakumeek pasaporte-eskariak aurkezteko edo beren seme-alaben legezko ordezkariak izateko daukaten gaitasun juridikoa-. Horrelako kasuetan, atzerritarrek ezin dute beren burua dokumentatu pasaporte indardun batekin (baita haren pasaportearen berritzea izapidetzen ari den kasuetan, iraungita egoteagatik), eta, horrenbestez, kontuan izanda kreditatu nahi dena eskatzailearen identifikazioa dela, bidezkoa izango litzateke hari erroldan izena ematea, eskatzailearen identifikazio efektiboa argia den bitartean. Hori, halere, ez da eragozpena izango pertsona horrek kasuko dokumentua ahal den arinen aurkeztu behar izateko.

## Ondorioak

Gomendio honen xedea da gogoraraztea udalek beren udalerrietan ohiko bizilekua -dela egoitzetan, dela kalean, etxebizitzarik ez dutelako- duten pertsonak erroldetan jasotzen daukaten legezko betebeharra. Erroldako izena emateak aukera ematen die pertsonari beren eskubideez baliatu ahal izateko; eta administrazio publikoentzako informazio iturri bat da. Udalek erroldaren arloan egiten dituzten jardunbideek kontuan hartu behar dituzte adingabeek aitortuta dauzkaten eskubideak eta antolamendu juridikoak babesten dituen gainerako egoera humanitarioak. Eta jardunbide horiek Herri administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio prozedura erkidearen Legearen arabera izan behar dute.

Udal desberdinen jokabideen eta antolamendu juridikoaren gaineko azterketak agerian jartzen du prozedura eta irizpide ugari daudela pertsona bati udal erroldan izena emateko. Aniztasun hori ez da positiboa, eragiten duen segurtasun juridiko faltarengatik; eta, Arartekoak behin eta berriz adierazi duenez, berdintasunaren printzipioa urratzen du, bai eta, batzuetan, legezketasunaren printzipioa ere.

Azterlan honek jasotzen ditu Arartekoaren iritziz antolamendu juridikoa errespetatzen duten jokabideak edo/eta antolamendua herritarren interesen aldekoena den ildotik interpretatzearen printzipioa betetzen dutenak, eta proposatzen du udalek bere egin ditzatela kudeaketa gobernu zuzenaren printzipioen arabera egokitzeko berme handienak biltzen dituztenak. Halaber, Arartekoaren beste jarduerak batzuk hartzen ditu kontuan, udal erroldako izen-ematean eragina dutenak, eta lege-esparrua aplikatzen du.

Aurrekari eta gogoeta horiek kontuan izanda, udalek biztanleen erroldaren arloan egiten duten jarduerak ondoko aurreikuspenak bete beharko lituzke:



## Gomendioa

1. Aplikatzekoa den araua pertsonen interesen aldekoena den zentzuan interpretatzen duten jokabideak ezartzea.
2. Herritarrei informazioa idatziz ematea eta udalerrian hitz egiten diren hizkuntzetatik ahal den guztietan, baldintzetan eragina duten gaiei buruz eta prozeduraren izapidetzeari buruz. Zehazki, eskabidea idatziz aurkezteko daukaten eskubideari buruz; izapidetzeko epeari buruz; isiltasunaren eraginari buruz –positiboa baita–; eta, egoitza iraunkorrerako baimenik ez duten atzerritarren kasuan, erroldako izen-ematea berritzeko betebeharrari buruz eta hura ez berritzeak izan ditzakeen ondorioei buruz.
3. Aurreikustea aukera egon dadila eskabidea idatziz aurkezteko, erroldako orrian biltzen dituen datuak dauzkan eredu batekin: izen-deiturak; sexua; jaiotzeko tokiak; ikasketak; NANA, ANZA edo pasaporteak; eta datu boluntarioak, esate baterako telefono zenbakia. Gainera, eskari normalizatu horrek izena emateko data (zeina eskariarena bera baita) erroldan agertzea ahalbidetu behar du, bai eta eskatzailearengan biltzen diren inguruabar bereziak ere; honakoak, esate baterako: bizitoki efektiboaren agerpena, etxebizitza okupatzeko titulurik ez daukan kasuetan, edo adierazitako etxebizitzak behar diren baldintzak ez betetzea, edo erroldako izen-ematean eragina izan dezaketen eta aipatu beharrekoak diren gainerako inguruabarrak.
4. Udal zerbitzuek txosten bat egin dezaten aurreikustea, haren bidez kreditatzeko pertsona baten bizitoki efektiboa kasuko udalerrian, hain zuzen ere infraetxebizitzako egoeran bizi eta izen-ematea eskatzen duten pertsonak eskabidea aurkeztu zuten egunean erroldatu ahal izan daitezten.
5. Entzunaldi izapidea ezartzea antolamendu juridikoan aurreikusitako kasu guztietan (alta, aldaketa, baja), berariazko erreferentzia eginez biztanleen erroldako bajei, atzerritarrengan eragina duten kasuetan iraungipena aplikatzearen ondoriozkoei.
6. Etxerik gabeko pertsonen kasuetarako jarduera protokolo bat ezartzea, non udalaren gizarte zerbitzuen esku-hartzea ezarriko baita, edo, kasua bada, foru aldundien edo/eta etxerik gabekoekin lan egiten duten gizarte entitateen bigarren arretarako gizarte zerbitzuen esku-hartzea. Protokolo horrek jaso beharko du udalerrian egiazko bizitokia duten pertsonak udal erroldan izena emateko eskubidea, horren barne direla egoitza batean bizi diren pertsonak, alde batera utzita egoitza horretako tokiak finantzatzen dituen Administrazioak zenbat toki itunduta dauzkan. Erroldako ofiziozko baja aurreikusten bada, Populazioari nahiz Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamenduko 72. artikulua eta hurrengoak bete beharko dira.



7. Jarduera protokolo bat ezartzea foru aldundiak egoitzako harreran tutoretzapean dauzkan adingabeen kasuetarako, eta protokolo horretan kontuan hartzea administrazio publikoek haurren arloan dauzkaten betebeharrak, zeinak ezin baitira alde batera utzi adingabeak dokumenturik ez edukitzeagatik, ez eta une jakin batean itundutako tokiak baino adingabe gehiago egoteagatik ere. Protokolo horrek adingabearen interes gorenari begiratu beharko dio, eta aurreikusi beharko du haurrak tutoretzapean dauzkan foru aldundiak dauzkan datuekin erroldan izena eman ahal izatea. Nolanahi ere, erroldan baja emateko, aurrena haurrak tutoretzapean dauzkan foru aldundiari komunikazio bat igorri beharko zaio.
8. Kontuan hartu beharko dira izaera humanitarioko beste egoera batzuk, non jatorrizko estatuak atzeratu egiten baitira edo non ez baitituzte beren nazionalitatekoei pasaporterik ematen.

