



Arartekoaren 2023R-1052-23 Ebazpena, 2023ko abenduaren 12koa. Honen bidez, Hezkuntza Sailari gomendatzen zaio berariaz eta arrazoituta ebatz ditzala, 10 eguneko gehieneko epean, langileak kudeatzeko prozedurei buruzko eskaera eta errekurtsio bana.

Aurrekariak

1. Hainbat pertsonak Arartekoak jardutea eskatu zuten, Hezkuntza Sailak ez zuelako ezer esan (administrazio-isiltasuneko egoera) 2022ko abenduaren 5ean Eusko Jaurlaritzaren erregistro elektronikoen bidez aurkeztutako idazki baten inguruan.

Idazki horretan, gogoeta jakin batzuk jaso zituzten, desberdintasunak ikusi zituztelako ohiko hautapen-prozesuaren (funtzionario kondizioa eskuratu zuten hautapen-prozesu horretan) eta ondo-ondoren aldi baterako enplegua egonkortzeko deitu ziren hautapen-prozesu berezi eta ezohikoen artean.

Halaber, pertsona horiek zenbait neurri zehatz aipatu zituzten, hautapen-prozesu horietan hitzartutako lanpostuen esleipenari buruzkoak eta geroko lekualdaketa-lehiaketei buruzkoak, Hezkuntza Sailari neurriok hartzea eskatu baitzioten.

Kexan adierazitakoaren arabera, idazkiak ez zuen erantzunik jaso, nahiz eta legez horretarako aurreikusita dagoen epea igaro.

2. Kexa izapidetzeko onartzea erabaki ondoren, eta eskaera ebazteko zegokion epea neurritz kanpo igaro zela kontuan hartuta, Arartekoak Hezkuntza Sailean jarduketa bat abiaraztea erabaki zuen.

Idazki batean, Arartekoak adierazi zuen administrazio publikoek prozedura guztietan berariazko ebazpena emateko eta jakinarazteko betebeharra dutela, hala adierazten baita urriaren 1eko 39/2015 Legearen⁵ 21.1 artikuluan, esku-hartzea eragin zuen isiltasun-egoera gainditu ahal izateko.

Era berean, gogorarazi zuen arau horrek eskubidea aitortzen diela interesdunei administrazio batean egin duten eskaerari buruzko berariazko ebazpen arrazoitua jasotzeko, hartutako erabakia arrazoitzen duen arrazoibidea ezagutu dezaten eta, hala badagokio, ordenamendu juridikoak ematen dizkien errekurtsio-bideak balia ditzaten.

⁵ 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, *Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena*.



Azkenik, aipaturiko eskaeraren ebazpenaren izapidetze-egoeraren eta eskaerari emango zitzaion tratamendu arrazoituaren inguruko informazioa eskatu zuen erakunde honek, bai eta harturiko erabakia jasoko zuen dokumentua jakinarazteko aurreikusitako epearen ingurukoa ere.

3. Hezkuntza Sailak txosten baten bidez erantzun zion Arartekoari. Txosten horretan, adierazten zen otsailaren 23ko 276/2007 Errege Dekretuak arautzen dituela irakasleen hautaketa-prozesu guztiak⁶ eta iraupen luzeko aldi baterako enplegua egonkortzeko prozesua abenduaren 28ko 20/2021 Legearen babespean dagoela⁷.

Gero, hautapen-prozesuak burutzeko eta prozesuotan karrerako funtzionario gisa hautatutako pertsonak izendatzeko plangintzari buruzko datu zehatzak eman zituen, eta, amaitzeko, adierazi zuen informazio hori kexagileei komunikatuko zitzaiela, erregistroaren bidez izapidetutako idazki baten bidez.

4. Arartekoak beste laguntza-eskaera bat bidali zion Hezkuntza Sailari, esatearekin batera bere ustez aipatutako jakinarazpena berriazko ebazpen baten bidez egin beharko litzatekeela eta honako baldintza hauek bete beharko litzatekeela: interesdunek eskaeran jasotako gogoeta eta eskaera guztiak baloratu beharko ditu, gaiaren harira hartutako erabakia behar bezala arrazoitu beharko du, eta errekurtsioa jartzeko aukerak eta epea azaldu beharko ditu, bat etorritik urriaren 1eko 39/2015 Legearen 88. artikuluan ezarritakoarekin.

Era berean, sail horrek kexagileei jakinaraziko zien ebazpenaren kopia eskatu zion erakunde honek.

5. Arartekoari emandako erantzunean, Hezkuntza Sailak informazio gehigarri hori eman zuen, baina ez zuen ebazpenaren kopia erantsi. Horri buruz, adierazi zuen bidalitako idazkiak barruan biltzen zuela sail horrek erakunde honi aurretik bidalitako informazioa.
6. Kexagileek jasotako dokumentuaren kopia bat helarazi zioten Arartekoari: haietako bati etxera bidalitako eskutitz bat zen, eta, hain zuzen ere, Hezkuntza

⁶ 276/2007 Errege Dekretua, otsailaren 23koa, Hezkuntzako maiatzaren 3ko 2/2006 Lege Organikoak aipatzen dituen irakasleen kidegoetara sartzeko eta espezialitate berriak eskuratzeko araudia onartzen duena, eta aipatutako legearen hamazazpigarren xedapen iragankorrak aipatzen duen sartzeko araubide iragankorra arautzen duena.

⁷ 20/2021 Legea, abenduaren 28koa, Enplegu Publikoan behin-behinekotasuna murrizteko premiazko neurriak ezartzen dituena.





Sailak kexa-espeditente honen hasierako eskaerari erantzute aldera bidalitako txostenean jasotakoa baino ez zuen esaten.

Gainera, pertsona horiek erakunde honi adierazi zioten 2023ko apirilaren 12an (eskutitz hori jaso aurretik) gora jotzeko errekurtsua jarri zutela, Hezkuntza Sailak ez ziolako erantzun 2022ko abenduaren 5eko idazkiari, eta errekurtsu hori ere ebatzi gabe zegoela.

7. Arartekoak, orduan, beste laguntza-eskaera bat bidali zion Hezkuntza Sailari. Hala, goian idatzitako aurrekariak eta erakunde honek aurretik formulatutako gogoetak jasotzen zituen idazkiak, eta azpimarratzen hezkuntza-administrazioak ez ziola bidali interesdunentzako eskutitzaren kopia, berriazko errekerimendua egin arren.

Erakunde honek, halaber, azpimarratu zuen eskutitzean ez zela ezer ez baloratzen, ez adierazten kexagileek 2022ko abenduaren 5ean aurkeztutako eskaera oinarritzen zuten arrazoiei buruz, eta garrantzitsutzat jo zuen eskutitzak ebazpen-formarik ez edukitzea eta eskaeraren bidez egindako eskaera zehatzak inola ere ez aipatzea edota errekurtsu-bideen berri ez ematea.

Gero, 2023ko apirilaren 12ko gora jotzeko errekurtsua aipatu zuen, baita epearen barruan ebatzi ez izana ere. Eta berriro azpimarratu zuen 39/2015 Legeak 21. eta 88. artikuluetan ebazpena emateko betebeharrak ezartzen diela administrazio publikoei. Artikulu horiek kontuan hartuta, ondorioztatu daiteke behar bezala izapidetu eta ebatzi beharko dituela administrazioak administrazio-prozeduraren araudian aurreikusten diren formalitateak betetzen dituzten eskaerak, dagokien erregistro ofizialean aurkezten badira, eta ordenamenduak hori gauzatzeko ezartzen duen epean egin beharko duela. Modu horretan, planteatutako kasu guztiei erantzun bat emango zaie, modu arrazoituan eta auziko inguruabarretara egokituta (kontuan hartu gabe erantzuna baiespena, ezespena edo onarpenik eza den), eta interesdunari jakinaraziko zaio zein diren eskura dituen errekurtsu-bideak.

Amaitzeko, kexagileek beren eskaera baldintza horietan ebatzia izateko eskubidea zutela adierazi ondoren, erakunde honek Hezkuntza Sailari eskatu zion argitu ziezaiola ea adierazitako ezaugarriak bilduko zituen berriazko ebazpenik jakinarazteko asmorik zuen eta zer epetan egingo zuen. Halaber, ebazpenik ez ematea erabakiz gero, jarrera horri eusteko oinarri juridikoen berri emateko eskatu zion.





8. Azkenik, Hezkuntza Sailak komunikazio baten bidez erantzun dio erakunde honi, eta, bertan, honako hau esatera mugatu da:

"(...)k eskatuta izapidetu den (...) kexa-espeditentearen inguruko Arartekoaren 2023ko urriaren 16ko gutunari erantzunez jakinarazten da interesdunaren gora jotzeko errekurtsua izapidetuko dela, ebazpen, arrazoitua idatziz ahalik eta azkarren emateko."

9. Kexagileek 2022ko abenduaren 5ean planteatu zioten Hezkuntza Sailari lehen aldiz beren nahia, eta gora jotzeko errekurtsu baten bidez errepikatu zuten gero, 2023ko apirilaren 12an.

Kexa-espeditente hau izapidetzean, Arartekoak hiru laguntza-eskaera bidali dizkio Hezkuntza Sailari, eta, horien bidez, hezkuntza-administrazio horri behin eta berriro adierazi dizkio ebazpen arrazoitua epean ematea eskatzen duten lege-argudioak. Bada, argudiooi ez zaie inola ere kontra egin.

Azken komunikazioa ikusirik, ez baitu ebazpena emateko eperik aurreikusi ere egiten, nahiz eta agerikoa izan ebazpena epez kanpokoa izango dela, eta aurrekari guztiak kontuan hartuta, gomendio hau halabeharrezkoa da.

Gogoetak

1. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legeak ezartzen du administrazio publikoek nahitaez ebatzi behar dituztela aztertu beharreko gaiak, ebazteko epeak errespetatuta.

Hala, testu horren 21.1 artikulua (ebazteko betebeharrari buruzkoak) honako hau ezartzen 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, artikuluko horren 2. eta 3. apartatueta, 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. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

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, hortaz, 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. artikuluko 5. apartatua, honako hau errepikatzen da: Administrazioa inoiz ezin da ebazpena eman gabe gelditu, aitzakiatzat harturik kasuan aplikatzekoak diren lege-manuen hutsunea, iluntasuna edo murriztasuna. Hala ere, Administrazioak erabaki dezake ez onartzea eskubideak aitortzeko eskaerak, eskubide horiek ez badaude aurreikusita ordenamendu juridikoan edo oinarria falta bazaie nabarmen, hargatik eragotzi gabe Konstituzioaren 29. artikuluan jasotako eske-eskubidea.

2. Artikulu horien edukiari dagokionez, ondorioztatu 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 egiten duten uziari edo uziei buruzko berariazko ebazpen arrazoitu bat jasotzeko (zentsuzko epe baten barruan) ematen dien eskubidearekin bat, horren harira hartutako erabakiaren berri izan dezaten, erabakiak oinarri dituen argudioen eta interesdunen idazkietan adierazitakoak ziurtatu edo indargabetzen dituzten argudioen berri eta errekurtsio-bideen berri izatearekin batera.

3. Kexan aztertutako kasuan, kontuan hartuta orain arte ez dela jakinarazi kexagileek aurkeztutako eskaeraren eta errekurtsioaren ebazpenik, agerian geratzen da ez direla bete 39/2015 Legeak administrazio publikoei ezartzen dizkien epeak eta betebeharrak.
4. Arartekoak askotan azpimarratu izan du administrazio publikoen jardunean batzuetan izan ohi diren zenbait praktika saihestu behar direla, hala nola administrazio-prozedurak izapidetzean justifikaziorik gabe sortutako atzeratzeak edo isiltasuna erabiltzea interesdunek aurkeztutako eskaera eta errekurtsioei dagokienez.

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

Hala, lehenik eta behin, jarduketa horiekin, interesdunek ezin dute modu argian eta zehaztasunez eta berariaz jakin zein den administrazioak beraien iritzia eta argudioen inguruan duen asmoa, ez eta zein den ere administrazioak eskatutakoa ez betetzeko aplikatutako argudio-oinarria edo zein den asmo hori 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, administrazioaren isiltasun-egoerak eragindako pertsonak ez dakite zein diren administrazioak beraien nahiaren aurkako erabakia errekurritzeko jakinarazi beharko lizkiekeen oinarritzko elementuak; besteak beste, egokitzen diren errekurtsioak, errekurtsioak aurkezteko 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.

5. Bai Konstituzio Auzitegiak. bai justizia-auzitegiek aldaketarik gabeko jarrera izan dute administrazio-isiltasunaren figura aztertzeko orduan, eta nabarmendu dute isilbidezko ezespren-kasuak ezin direla benetako administrazio-egintzat hartu: interesdunari kalte handiagorik ez eragiteko (administrazioaren jarrera ez-aktiboak eragiten dituen kalteez harago) ezarritako legezko fikzio baten adierazpena dira.

Era berean, eta ebazpen honen aurreko paragrafoan argudiatutakoaren arabera, Konstituzio Auzitegiaren doktrinak aukera ematen du administrazio-isiltasuna zalantzan jartzeko, konstituzio-aginduetatik abiatuta. Hala azaldu du behin baino gehiagotan zenbait epairen bidez, hala nola abenduaren 10eko 239/2007 epaian, zeinaren 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 ditu administrazio-isiltasuna eta administrazio publikoen jarduerarik eza. Adibide gisa, 2014ko uztailaren 11ko epaiaren (Administrazioarekiko Auzien Salaren 5. atala) zortzigarren oinarri juridikoa aipatu behar da, honela mintzatzen baita:

“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)."

6. Adierazitako epaiari dagokionez, erakunde honek egokitzat jotzen du hausnarketa labur bat egitea dokumentu horrek aipatzen duen administrazio onaren printzipioari buruz.

Ondorioz, administrazio onerako eskubidea nabarmen garatu da Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren jurisprudentziaren bidez, erkidegoa integratzeko prozesuan, eta Europar Batasunaren esparruan oinarrizkoa dela adierazi da (Europar Batasunaren Oinarrizko Eskubideen Gutunaren 41. artikulua. Gutuna, Europar Batasunaren Tratatu aldatu duen Lisboako Ituna sinatu zenetik, Europar Batasunaren zuzenbidearen parte da).

Artikulu horren arabera, administrazio ona izateko eskubidearen barnean honako hau sartzen da: pertsona orok du eskubidea berari dagozkion kontuak alderdikierarik gabe, ekitatez eta zentzuzko epe baten barruan azter ditzaten, eta administrazioak bere erabakien arrazoiak emateko betebeharra duela gaineratzen da.

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

Eskubide horrek administrazio publikoen funtzionamenduaren eraginkortasuna hobetzeari eragiten dionez, eta, bereziki, gizarte demokratikoetan pertsonen eskubideak kudeatzen dituzten zerbitzu publikoei, estatu kideei zuzendutako gomendio bat egin du Europako Kontseiluak (Recommendation cm/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration⁸). Gomendio horretan, printzipio eta estandar jakin batzuk proposatzen ditu; besteak beste, proportzionaltasunarena, jarduketa arrazoizko epe batean egitearena edo gardentasunarena.

7. Honela, kontuan hartuta administrazio publikoek berariaz ebatzi behar dituztela interesdunek planteatzen dizkieten gaiak eta gai horiek garaiz eta ezarritako prozedurari jarraituz ebatzi behar dituztela, administrazio horiek prozedura arinak diseinatu eta erabili behar dituzte, bai kontuan hartu beharreko gaiak

⁸ Eskuragarri hemen: <https://rm.coe.int/16807096b9>



lehenbailehen izapidetu ahal izateko, bai betebeharrak hori betetzeko eta ebatzen haur eragin duten atzerapenak eta isiltasunak saihesteko behar diren bitartekoak ezartzeko, gaiak ahalik eta arreta handienaz kudeatuta eta ebatzita.

8. Bestalde, erakunde honek gogorazi nahi du, beste behin, administrazio-isiltasunak edo espedienteen izapideak justifikaziorik gabe luzatzeak, besteak beste, bereziki kaltetzen duela herritarrek administrazio publikoen inguruan duten irudia. Beraz, hori dela-eta, zaila da, neurri handi batean, administrazio horiek hurbileko, laguntzaile, zerbitzu-emaile eta helburu publiko komun bat lortze aldera gizarte aurreratu baten eskakizunen esanetara dagoen erakunde bezala ikustea.

Horregatik guztiatik, Arartekoak gomendio hau egiten dio Hezkuntza Sailari, otsailaren 27ko 3/1985 Legeak –erakunde hau sortu eta arautzekoak– 11.b) artikuluan ezarritakoaren arabera:

GOMENDIOA

Berriaz eta modu arrazoituan ebatz ditzala, 10 eguneko gehieneko epean, erantzun ez diren eskaera eta errekurtsioa, horregatik ireki baita, hain zuzen ere, kexa-espediente hau.

