



Administrazio isiltasuna
aurkaratzeko preklusio
epeen zuzenbide
erregimena



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

ADMINISTRAZIO ISILTASUNA
AURKARATZEKO PREKLUSIO EPEEN
ZUZENBIDE ERREGIMENAREN GAINEKO
TXOSTEN BEREZIA



Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

Izenburua: **Administrazio isiltasuna aurkaratzeko preklusio epeen zuzenbide erregimena**

Argitaratzailea: Nafarroako Foru Komunitateko Arartekoaren erakundea

© 2008ko, Ekaina

Diseinua eta maquetazioa: Carlos Fernández Prego

Inprimatzailea:

Lege gordailua:

%100 birziklatua, erabat klororik gabea eta bizi ziklo osoan ingurumen inpaktu gutxikoa den paperean inprimatua, ondoko ziurtagiriak dituena: Blauer Engel, Nordic Swan eta Europako Batasuneko etiketa ekologikoa.



0

AURKIBIDEA

AURKIBIDEA

I. SARRERA	11
II. ADMINISTRAZIO ISILTASUNAREN JATORRIAZ	17
III. ADMINISTRAZIO ISILTASUNA AURKARATZEKO ERREGIMENA ESTATUKO ETA FORU KOMUNITATEKO LEGEDIETAN	23
1. Estatuko legedia	23
A) Administrazio Publikoen Araubide Juridikoari eta Guztiendako Administrazio Prozedurari buruzko 30/1992 Legea, azaroaren 26koa (APAJGAPL)	23
B Administrazioarekiko Auzi Jurisdikzioa arautzen duen 29/1998 Legea, uztailaren 13koa (AAJL)	24
2. Foru komunitateko legedia	25
A) Nafarroako Toki Administrazioaren 6/1990 Foru Legea, uztailaren 2koa	25
B) 13/2000 Foru Lege Nagusia, abenduaren 14koa, Zergei buruzkoa	26
C) Nafarroako Foru Komunitateko Administrazioaren 15/2004 Foru Legea, abenduaren 3koa	27
3. Deskribatutako zuzenbide erregimenetik eratorritako eskubide positiboa ..	28
IV. ADMINISTRAZIO ISILTASUNAREN AURREAN HELEGITEAK PARATZEKO PREKLUSIO EPEAK EZARTZEAREN AURKAKO DOKTRINA ETA JURISPRUDENTZIA IRIZPIDEAK	33
V. ONDORIOAK	45
VI. IRADOKIZUNAK	49

1

SARRERA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

1. SARRERA.

Nafarroako Foru Komunitateko arartekoa Nafarroako Parlamentuaren goi mandataria da, eta Konstituzioak eta Nafarroako Foru Eraentza Birrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoak babesturiko eskubideen eta libertateen alde egiteko eta horiek hobeki babesteko hautatu du Nafarroako Parlamentuak. Herritarrak Administrazioaren balizko abusu eta akatsen aurrean babestea du eginkizun nagusi (Nafarroako Foru Komunitateko Arartekoaren uztailaren 3ko 4/2000 Foru Legearen 1.1 artikulua).

11

Lege-emaileak Nafarroako arartekoari eman dion funtsezko eginbeharretako bat da Foru Administrazioari zuzendutako eskaerak (zentzu zabalean) hark, behar den denboran eta moduan, espresuki ebatz ditzan zaintzea (lege berberaren 23.2 artikulua).

Eskura dituen baliabide guztien bidez eta edozein kasutan administrazio isiltasuna borrokatzeko egiteko berezia duen erakunde publiko bihurtzen da, honenbestez, Arartekoa.

Beste alde batetik, foru lege bereko 32.6 artikulua ezartzen du Nafarroako Foru Erkidegoko Arartekoak, gertakizunen

muntagatik beharrezkoa balitz, txosten ezohiko edo monografiko bat, txosten berezia ere deitua, aurkeztu ahal izango duela Nafarroako Parlamentuan.

Agindu horien esparruan, Nafarroako Arartekoak txosten berezi bat egitea bultzatu du. Administrazio isiltasuna aurkaratzeko interesa dutenei legediak ematen dizkien epeen zuzenbide erregimenari, Auzitegi Konstituzionalak ezarritako doktrinaren arabera, duen egokitasun ezari, eta konstituzio doktrina horri egokitzeko foru legedia aldatzeko komenigarritasunari buruzko txostena, hain zuzen.

12

Legezketasunaren, Administrazioa Legearen eta Zuzenbidearen mendeko oso izatearen, eta zuzenbide segurtasunaren printzipioen ikuspegia aintzat hartuta sortu eta egin da txosten hau. Printzipio horiei gehitu behar zaie jurisdikziora eta defentsara heltzeko dauden funtsezko eskubideak nahitaez kontuan hartu behar izatea. EK 24. artikulua zigortzen dituen funtsezko eskubide horiek herritarrak babesten dituzte, oro har, eta administrazio isiltasunak eragindako administratuak, hain zuzen ere.

Honenbestez, txosten honen helburua foru legedian nabaritutako hutsune batzuk adieraztea da. Izan ere, helburu

horretarako iradokizunak adieraziko dira ondorengo administrazio jarduna beharrezkoa den eraginkortasunaz gaitzeko herritarren eskubideen bermean [Erakundea arautzen duen legearen 16c) artikulua] eta horientzat bidegabeak edo kaltegarriak izan daitezkeen egoerak saihesteko (foru lege horren beraren 33.2 artikulua).



2

ADMINISTRAZIO ISILTASUNAREN
JATORRIAZ



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

2. ADMINISTRAZIO ISILTASUNAREN JATORRIAZ.

Azaroaren 26ko Administrazio Publikoen Araubide Juridikoa eta Guztiendako Administrazio Prozedura arautzen dituen 30/1992 Legeak, hasierako idazketan, “ustezko egintza” terminoa erabiltzen zuen administrazio isiltasunaz hitz egiteko, eta, hartara, bigarren hori erabiltzea ekiditen zuen. Urtarrilaren 13ko 4/1999 Legeak ekarri zuen aldaketak errotik aldatu zuen ikusmolde hori, eta 1958. urteko Administrazio Prozeduraren Legean jasota zegoen ohiko planteamendura itzuli zen, eta, honenbestez, “administrazio isiltasuna” espresioa berreskuratu zen. Administrazio isiltasun negatiboa ez da “ustezko egintza”tzat jotzen, ez baitago berez egintza bat, baizik eta egintzarik ez egotea da zenbait eragin juridiko sortzen dituen. Administrazio isiltasun positiboa, berriz, administrazio egintzatzat jotzen da, nahiz eta ustezkoa izan, eragin juridikoak dituen egintzatzat, hain zuzen.

APAJGAPLren 43.3 artikulua, indarrean dagoen idazketan, isiltasun positiboaren eta isiltasun negatiboaren eragin juridikoak desberdintzen ditu. Administrazio isiltasun positiboa helburu guztietarako prozedura amaitzeko

administrazio egintzat jotzen da; izan ere, berariazko erabaki berankorrek hori bera berretsi besterik ezin du egin. Administrazio isiltasun negatiboak, positiboak ez bezala, eragin juridiko desberdina du, erreferentzia egindako legezko agindu horrek honakoa baitio: *“Administrazio isiltasunarengatik ezezkoa emateak interesdunei bidezkoa den administrazio helegitea edo administrazioarekiko auzi helegitea paratzea onartzeko eraginak besterik ez ditu”*. Isiltasun negatiboa, beraz, soil-soilik auzibidearenak diren eraginen fikzio huts moduan hartzen da. Hau da, egiatan ez bada ere existitzen, erantzun baten ustekizuna dago, dagokien interesdunek isiltasun negatiboa aurkaratzea ahalbidetu ahal izateko. Honenbestez, isiltasun negatiboaren eraginek ez dute Administrazioa lotzen, eragin positiboak dituen berariazko erabaki berankorra har baitezake.

Administrazio isiltasun negatiboaren jatorriari dagokionez, berriz, deskribatutako zuzenbide erregimenaren ildotik, Auzitegi Konstituzionalak errepikatutako doktrina da honako hau: *“Izaera negatiboa duen administrazio isiltasuna legezko fikzioa da, egokiak diren helegiteak aurretik, administratua, Administrazioaren ez aritzearen eraginak gaindituta, epailearen bidera heldu ahal izateko*

helburua duena". (Besteak beste, urtarrilaren 16ko 14/2006 AKE). Era berean, 2005eko uztailaren 20ko AGE –EE 6886- "egintza fikzioa"z mintzo da.



3

ADMINISTRAZIO ISILTASUNA
AURKARATZEKO ERREGEMINA
ESTATUKO ETA FORU
KOMUNITATEKO LEGEDIETAN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

3. ADMINISTRAZIO ISILTASUNA AURKARATZEKO ERREGEMINA ESTATUKO ETA FORU KOMUNITATEKO LEGEDIETAN.

1. ESTATUKO LEGEDIA

A) *Administrazio Publikoen Araubide Juridikoari eta Guztiendako Administrazio Prozedurari buruzko 30/1992 Legea, azaroaren 26koa (APAJGAPL).*

23

Administrazio bidea ahitzen ez duten egintzen eta administrazio erabakien aurrean, gora jotzeko helegitea paratu ahal da. Administrazio bidea ahitzen duten egintzen aurrean, borondatez edo hautaz paratu ahal da berraztertze-helegitea.

115.1 eta 117.1 artikuluen arabera, egintza ez bada berariazkoa, gora jotzeko helegitearen edo berraztertze-helegitearen bidez aurkaratzeko epea hiru hilabetekoa da. Araudi espezifikoarekin bat, administrazio isiltasunaren eraginak gertatzen diren egunaren hurrengoan hasten da hiru hilabeteko epe hori.

Gora jotzeko helegitearen gaineko erabakia emateko eta jakinarazteko gehieneko epea hiru hilabetekoa da. Erabakirik

egokitu gabe igarotzen bada epea, ezezkoa emandakotzat jo behar da.

Berraztertze-helegitearen gaineko erabakia emateko eta jakinarazteko gehieneko epea hilabetekoa da. Behin epe hori igarotzen denean, hori ere ezezkoa emandakotzat jo behar da.

Arau nagusiaren arabera, berariaz erabakitzen ez diren administrazio helegiteak ezezkoa emandakotzat jotzen dira. Eskaera baten ustezko ezezkoa emateari helegitea aurkezten zaionean alderantzikatu egiten da. Kasu horietan, helegiteari erabakirik ez bazaio egokitzen hiru hilabeteko epean, ustezko egintza positiboaren ondorioz helegitea onartutzat ulertzen da (43.3.b artikulua).

B) *Administrazioarekiko Auzi Jurisdikzioa arautzen duen 29/1998 Legea, uztailaren 13koa (AAJL).*

Administrazio helegiteei berariazko edo ustezko ezezko ematearen aurrean edo, bere kasuan, zuzenean administrazio bidea ahitzen duten administrazio egintzen eta araudiaren xedapenen aurrean, maila honetako jurisdikzioan administrazioarekiko auzi helegitea paratu ahal da.

46.1 artikuluaaren arabera, administrazio isiltasunaren aurrean aurkaratzeko epea sei hilabetekoa da, eta, araudi espezifikoarekin bat, isiltasuna gertatzen den egunaren hurrengotik aurrera hasten da epe hori.

2. FORU LEGEDIA.

A) *Nafarroako Toki Administrazioaren 6/1990 Foru Legea, uztailaren 2koa*

333.1 artikuluaaren arabera, administrazioarekiko auzi jurisdikzioaren kontrolaren mende dauden Nafarroako toki erakundeen egintzak eta adostasunak aurkaratu egin ahal dira, edo dagokien organoetan legedi nagusian ezarritako administrazio edo jurisdikzio helegiteak paratuta, edo Nafarroako Administrazio Auzitegian foru legean bertan araututa dagoen gora jotzeko helegitea paratuta.

Tokiko erakundeen administrazio isiltasunaren aurrean administrazio helegiteak paratzeko bi hautabide ondoriotzatzen dira erregimen honetatik:

a) Hautazko berraztertze-helegitea edo gora jotzeko ohiko helegitea. APAJGAPL delakoan ezarrita daudenak dira paratzeko eta erabakitzeko epeak, lehenago aipatutakoak.

b) Gora jotzeko helegitea Nafarroako Administrazio Auzitegian (NAA). Administrazio isiltasunaren aurrean, helegitea paratzeko epea hilabetekoa da ustezko ezezkoa ematea gertatu den datatik aurrera (337.1 artikulua). Helegitea paratu den datatik aurrera sei hilabeteko epea dago, berriz, helegitea erabakitzeko. Erabakirik egokitu gabe igarotzen bada epe hori, ezezkoa emandakotzat jo behar da (338.2 artikulua).

Berariazkoa edo ustezkoa izan, administrazio helegite horietako edozeinen ezezkoaren aurrean, jakina, AAJLren 46. artikulua ezarritako epeetan, administrazioarekiko auzi helegitea paratzeko aukera dago.

B) *13/2000 Foru Lege Nagusia, abenduaren 14koa, Zergei buruzkoa.*

147 artikulua arabera, legez aurreikusita dauden baldintzetan, administrazio bidean, zerga administrazioak emandako egintzen aurka egokiak diren helegiteak eta

erreklamazioak paratzeko eskubidea dute zerga betebeharrepekoek. Hautazko berraztertze-helegitea eta erreklamazio ekonomiko-administratiboa hartzen ditu gogoan.

Ohiko helegitea erreklamazio ekonomiko-administratiboa da. 158 artikulua araber, helegitea aurkeztutako egintza jakinarazi den egunaren hurrengotik aurrera hilabeteko epea dago erreklamazio ekonomiko-administratiboa paratzeko, edo, bere kasuan, berraztertze-helegitearen ezezko esangabearen egunaren hurrengotik aurrera. Erabakitzeko epea urtebetekoa da. Behin epe hori igaro denean, interesdunak ezezkoa emandakotzat jo beharko du erreklamazioa, dagokion helegitea paratzeko helburuz, eta ezezkoa emandakotzat ulertu behar den egunaren hurrengotik aurrera hasiko da horren epea.

C) Nafarroako Foru Komunitateko Administrazioaren 15/2004 Foru Legea, abenduaren 3koa.

Foru Komunitateko Administrazioaren egintzen, erabakien eta adostasunen aurrean, berariazkoak edo ustezkoak izan, 57 eta 58 artikuluek gora jotzeko helegitea eta hautazko berraztertze-helegitea hartzen dituzte gogoan. APAJGAPL delakoan ezarrita daudenak dira paratzeko eta erabakitzeko epeak, lehenago aipatutakoak.

Berariazkoa edo administrazio isiltasunagatik izan, administrazio helegite horietako edozeinen ezezkoaren aurrean, AAJLren 46. artikulua ezarritako epeetan, administrazioarekiko auzi helegitea paratzeko aukera dago.

3. DESKRIBATUTAKO ZUZENBIDE ERREGIMENETIK ERATORRITAKO ESKUBIDE POSITIBOA

28

Goian deskribatutako legezko erregimenaren arabera, ez dago zalantzarik administrazio isiltasuna aurkaratzea, positiboa edo negatiboa izan, preklusio epe zorrotzetara lotua dagoela. Epe horiek igarota, administrazio edo jurisdikzio helegitea, deskribatutako legezko arauak diotena hitzez hitz hartuta, ez onartutzat jo behar da garaiz kanpokoa delako.

Preklusio epeen erregimen zorrotz hau foru legegileak ere modu irekian onartu du. Izan ere, azaldu den moduan, bai Nafarroako Toki Administrazioaren Foru Legeak eta bai Zergen Foru Lege Nagusiak ere berariaz ezartzen dituzte preklusio epeak administrazio isiltasuna aurkaratzeko, edo Nafarroako Administrazio Auzitegian gora jotzeko helegitea paratuta, edo erreklamazio ekonomiko-administratiboa paratuta.

Legezko erregimen hau gauzatzean –administrazio organoak, administrazio helegiteei dagokienez, eta epailearen organoak, jurisdikzio helegiteei dagokienez-, berriki arte (are gehiago, ohikoa da egun hori egiten jarraitzea batzuek) modu sistematikoan ez onartutzat jo izan dira administrazio isiltasunen aurka paratutako helegiteak, epeak igaro direnean (hilabete, hiru edo sei hilabete), isiltasunaren ondoriozko egintza edo ezezkoa ematea gertatu denetik.

Nolanahi ere, ez da alferrikakoa adieraztea APAJGAPL eta AAJL indarrean jarri aurretik aplika zitekeen erregimena beste bat zela. Izan ere, 1956ko Administrazioarekiko Auzi Jurisdikzioaren Legeak 58.2 artikuluan ezartzen bazuen ere administrazioaren isiltasunaren aurka administrazioarekiko auzi helegitea paratzeko epea urtebetekoa zela (orain sei hilabetera murriztua), jurisprudentziak baiesten zuen ez zegoela garaiz kanpokotasuna hautematerik jurisdikzio bidean administrazioak erabakitzeko duen betebeharra bete gabe uzten zuenean.

1192. urtean indarrean dagoen APAJGAPL indarrean jarri zenean jaio zen preklusio epeen zuzenbide erregimen berria; administrazio eta epaile organoek, oro har, onartu eta aplikatu duten erregimena, hain zuzen. Hasierako idazketan, administrazio isiltasun negatiboak ez zuen fikzio juridiko hutsaren

jatorria, baizik eta administrazio egintza benetakotzat jotzen zen, ezezkoa ematen zuen egintzat, eskatu eta eman behar zen ustezko egintzaren sinestamendatuaren arabera.

1992. urtetik aurrera preklusio epeak justifikatzeko erabilitako doktrina eta jurisprudentzia irizpidea zuzenbide segurtasunarena izan da. Era berean, epe horiek gaudituta paratzeagatik helegitea hori ez onartzea justifikatzeko irizpidea administrazio isiltasuna sendoa eta onartua bihurtu dela da. Izan ere, APAJGAPLren 114.2 artikulua, hasierako idazketan, zioen helegitea paratzeko epea helegiterik paratu gabe igaro bada erabakia sendoa izango dela helburu guztietarako (APAJGAPLren oraingo 115.1 artikulua, urtarrilaren 13ko 4/1999 Legeak emandako idazketan).

Gero, 1999. urtean egindako aldaketaren ondorioz, ustezko egintzaren sinestamendua desagertu zen, eta berriro taxutu zen administrazio isiltasun negatiboa fikzio juridiko huts moduan, berme moduan jokatu ahal izateko.



4

ADMINISTRAZIO ISILTASUNAREN
AURREAN HELEGITEAK
PARATZEKO PREKLUSIO EPEAK
EZARTZEAREN AURKAKO
DOKTRINA ETA JURISPRUDENTZIA
IRIZPIDEAK



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

4. ADMINISTRAZIO ISILTASUNAREN AURREAN HELEGITEAK PARATZEKO PREKLUSIO EPEAK EZARTZEAREN AURKAKO DOKTRINA ETA JURISPRUDENTZIA IRIZPIDEAK.

Ezarritako epeen preklusioari eta iheskortasunari dagokienez, oro har, doktrina zientifikoak kritikatu egin du deskribatutako zuzenbide erregimen hori, Zuzenbidearen profesionalen nekeak ikusirik eta, batez ere, herritarrei sortzen dien babesgabetasuna ikusirik, jurisdikziora eta beren interesen defentsara heltzea justifikaziorik gabe eragoztean. Kritika honen aldeztaille sutsua GARCÍA DE ENTERRÍA izan da.

Administrazioak berak ez betetzeagatik onura ateratzea emaitza ez-logikoak eragin ditu kritika horiek. Izan ere, berariazko erabakia ez egotearen ondorioa interesdunek defentsarako dituzten aukerak denbora tarte jakinetan itxita gelditzea da eta, behin igaro direnean, babesgabetasuna ezin itzulizko bihurtzeko, nahikoa da Administrazioak ez betetzea mugarik gabe luzatzea, helegitea aurkezteko epea berriro ez irekitzeko. Laburbilduz, Administrazioa berariaz erabakitzeko duen betebeharra bete gabe uztera akuilatzen du sistemak, eta, ondorioz, eraginkorra ez den Administrazioa bultzatzen du.

Kritika horiek berretsita eta argi eta garbi administrazio isiltasunaren aurrean helegiteak paratzeko eperik ez egotearen alde, Auzitegi Konstituzionalak doktrina zabala garatu du (funtsean honako bi epai hauetan: urriaren 27ko 188/2003 eta urtarrilaren 16ko 14/2006). Honen ondoren dator labur azalduta.

Administrazio isiltasun negatiboari buruzko doktrina garatzeko, jurisdikziora heltzeko funtsezko eskubidea bermatzen duen ikuspegia hartu du abiapuntu Auzitegi Konstituzionalak. Hasteko, doktrinak gogora ekartzen digu epailearen erabaki batek helegite bat ez onartzea ekartzen duenean, zenbaketa baten ondorioz, edo akats nabarmen bat ikusten delako, oinarria nahikoa ez, ez-arrazoizkoa edo apetaren araberakoa delako, edo interpretazio irizpide bat erabili bada bere hertsikeria, gehiegizko formaltasun edo beste edozein arrazoirengatik epailearen babes eraginkorrerako eskubidea eraginkorra izan dadin aurkakoa bada, pro actione arau hermeneutikoak epailea lotzen duela argia da. Hertsikeria, gehiegizko formaltasuna edo zaintzen dituzten helburuen eta prozesua ixtearen ondorioaren arteko proportziorik eza dela eta epailearen organo batek bere mendeko den nahian erabaki dezan dagoen eskubiderako justifikaziorik ez duen oztopo bihurtzen diren

interpretazioak eta legezko baldintzen aplikazioak alde batera gelditu behar dute.

Premisa horietatik abiatuta, Administrazioak ez betetzeak, alde batetik, berariaz erabakitzeko duen legezko betebeharra bai eskaerak eta bai administrazio helegiteak ere, eta beste aldetik, helegiteen beharrezko bideratzea jakinarazteko duen betebeharra –hain zuzen ere, administrazio erantzuna ez emateagatik- ekartzen du Administrazioak onura ateratzea bere irregulartasunari. Eta hori zorrotz arbuiatzen du, honako hau adierazita: “Administrazioak ezin du onurarik atera herritarren eskariak epean berariaz erabakitzeko duen betebeharra bete gabe uztetik. Zuzenbidearen Estatuaren klausularekin lotzen da betebeharr hori (EK 1.1 artikulua), bai eta EK 24.1, 103.1 eta 106.1 artikuluek aldarrikatzen dituzten balioekin ere”.

Arrazoibidea jarraitzeko, honako hau adierazten du: izaera negatiboa duen administrazio isiltasuna legezko fikzioa da, dagozkion helegiteak aurretik, administratua epailearen bidera hel dadin aukera ematen dion legezko fikzioa, hain zuzen (Administrazioaren jarduerarik ezaren eraginak gaudituta heltzen da epailearen bidera). Honenbestez, kasu horietan, ezin da arrazoizkotzat jo

“Administrazioaren jarduerarik eza saritzea, erabakitzeko duen betebeharra bete balu baino egoera hobean utzita” dioten legezko aginduen interpretazio hori. Administrazioaren jarduerarik ezaren eragin geldiarazleak saihesteko sorturtako ezarpen bat bada isiltasun negatiboa, agerikoa da jatorri horretako ustezko erabaki baten aurrean herritarra ez dagoela behartuta helegitea aurkeztera, beti eta edozein kasutan, bere jarduerarik eza baimen –ustezko egintza duen baimena- bihurtzeko aitzakiarekin, eta, hartara, Administrazioari exijitzen ez zaion agudotasun betebeharrak exijitzen baitzaio berari. Jokaera pasibo honetatik ondorioztatzeak –Administrazioaren jokabidetik bertatik eratorria- baimen bat, denboran eta forman aurkaratu zen administrazio egintza baten edukiarekin, esan nahi du jurisdikziora heltzeko eskubidearen ikuspegitik, guztiz ez-arrazoizkoa den interpretazio bat, EK 24.1 artikuluan aurreikusia dagoen epailearen babes eraginkorrerako eskubidearen funtsezko eduki moduan.

Arrazoibideak amaitzeko, honako hau adierazten du: “Gutziz onartezina da administrazio publiko batek –kontuan izanik Legeari eta Zuzenbideari guztiz men eginez jokatu behar duela (EK 103.1 artikulua)- lehenbizi aintzat

ez hartzea herritarrenganako dituen betebeharrak eta gero, ordea, horien betebeharrak exijitzeko gehiegizko arreta izatea, nahi den administrazio eraginkortasun bakar batek ere ezin baitu justifikatu gure legediko balio gorenetakoren baten gaineko ezjakintasuna: justizia balioa (EK 1.1 artikulua)”. Hori dela eta, ezin da ulertu, izaera negatiboa duen administrazio isiltasunarengatik, berraztertze-helegite baten ustezko aintzat ez hartzeko erabakiak nolabait administrazio egintza guztiek izan behar dituzten baldintza formal guztiak”.

Horiek horrela, segurtasun juridikoaren gaiari zuzenean heltzeko, egokia da hizpidera ekartzea Auzitegi Gorenaren epai bat, 2004ko urtarrilaren 23koa, hain zuzen –EE 2004/1021-. Izan ere, epai horretan gogoeta interesgarriak egiten dira segurtasun juridikoaren gainean, administrazio jakin batek honako hau legezko doktrinatzat jo zedila eskatzen zuen helegite bat Legearen alde erabakitzea zela eta: “Ustezko egintza negatiboen aurrean, hau da, asmoari ezezkua ematen diotenen aurrean, administrazioarekiko auzi helegiteak paratzeko epea Administrazioarekiko Auzi Jurisdikzioaren Legearen 46.1 artikulua ezarritakoa da: bere araudi espezifikoarekin bat, ustezko egintza gertatu den egunaren hurrengotik hasita, sei hilabete”.

Helegitea bultzatu zuen administrazioak tesi horien oinarri moduan bi argudio erabili zituen. Bat, izaera materialekoa, aurkaratutako epaian bildutako doktrinak, epea igarota helegitea onartua zuen, segurtasun juridikoa argi urratzen duela ulertzen duelako. Eta bestea, jatorri formala duena, doktrina horrek AAJLren 46.1 artikulua hitzez hitz dioena urratzen duela uste duelako. Izan ere, gorago ikusi dugunez, auzi helegitea paratzeko epea, administrazio isiltasuna denean, ustezko egintza gertatu denetik sei hilabetekoa dela aurreikusten du.

Auzitegi Gorenak honako hitz hauekin erantzun zion argudio materialari (segurtasun juridikoa urratzea):

“Segurtasun juridikoa haustea dela eta ematen den argudioa, helegitea paratzeko idatziak duena, harrigarria da.

Administrazioak ezin du ezkutatu, ez eta jakin gabe egon ere, bera dela segurtasunik eza egoera sortzen duena, berariazko erabakirik ez ematean. Ez egite hori APAJGAPLren 42.1 artikuluan dagoen agindua zuzen bete gabe uztea dela ere ezin du ahantzi.

Hori horrela izanik, ezin onartuzkoa da, argi eta garbi legezkoa ez den eta legediaren aurkakoa den jokaera baten bidez, segurtasunik ez juridikoko egoera sortzen duenak segurtasunik eza hori bere alde erabiltzea, sortutako segurtasunik ezaren eraginak jasaten dituztenen aurrean horretatik abantailak lortzeko asmoz.

Behin eta berriz esan dugu inork ezin diola onurarik atera bere akatsei, egin ezei edo arau hausteei. Eta hori da, eta ez beste ezer, Administrazioak egin nahi duena segurtasunik ez juridikoa aurka jartzen duenean. Hori dela eta, legea beteta, Administrazioak segurtasunik ez juridikoaren egoera bertan behera utzaraz dezake, errotik, hori existitzea deitoratzen baita hemen”.

Eta, hain zuzen, segurtasun juridikoa era berean argudiatu da, bai Administrazioaren edo interesa duten beste batzuen alde, bazter batera utzita kasu horietan erabakitzeke duen betebeharra Administrazioak berak bete gabe uztearen biktima zuzenaren segurtasun juridikoa, bai biktima zuzenaren alde eginez. Baina Auzitegi Gorenak argi eta garbi adierazten duen moduan, ezin onartuzkoa da

Administrazioak aitzakiatzat erabiltzea segurtasun juridikoaren printzipioa bere jarduerarik ezetik ondorioztatzen den onura bat lortzeko. Izan ere, baliteke interesa duten beste batzuk egotea, administrazio isiltasuna aurkaratzeko epea mugarik gabe uzteak segurtasunik ez juridikoa ekartzen dienak, hain zuzen, beren eskubideei edo banan-banako egoera juridikoei kalte egiteko aukera dagoelako (adibidez, kontzesio edo baimen baten tituludunak, oposiziogile gairiditua eta funtzionario izendatua...). Interesen liskar honetan, interesdun zuzenarena lehenetsi behar da, hau da, biktima zuzenarena. Egindako kalte-galeren ondorioz Administrazioak ordain diezaion eskubidea izango du kalte egindako besteak, baina inoiz ez du izango zuzenean kalte egindakoak duen legezko interesari bere interesa inposatzekoa.

Jatorri formala duen argudioari dagokionez, berriz, Auzitegi Gorenak arbuiatu egiten du, APAJGAPLren 42.2 artikuluan eta jada azaldua dagoen Auzitegi Konstituzionalaren doktrinan oinarrituta. Hain zuzen ere, honako ondorioa ateratzen du:

“Testu honen exegesiak (APAJGAPLren 42.2 artikulua), lehenago transkribatutako konstituzio doktrinak

osatua, behartzen du ondorioztatzera, administrazio publikoek interesdunei agindu horrek erreferentzia egiten dien muturren gaineko informazioa ematen ez dien bitartean, ez direla igarotzen hasten helegiteak paratzeko epeak”.



5

ONDORIOAK



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

5. ONDORIOAK.

1. Administrazio isiltasuna, bai administratiboa eta bai jurisdikzionala ere, aurkaratzeko legedia arautzen duten Estatuko legeek preklusio izaera duten epe batzuk ezartzen dituzte.

2. Administrazio Auzitegian gora jotzeko helegiteak eta erreklamazio ekonomiko-administratiboa arautzeko, foru legeek ere berariaz ezartzen dituzte preklusio epeak administrazio isiltasuna aurkaratzeko. Gainerako administrazio helegiteetarako zuzenean igortzen da Estatuko legeek ezartzen duten legedira.

3. Hala eta guztiz ere, doktrina zientifikoa eta, batik bat, jurisprudenzia (bereziki, Auzitegi Konstituzionalarena) legedi horien aurka daude. Izan ere, beren ustez argi urratzen dituzte jurisdikziora eta defentsara heltzeko administrazio isiltasunaren biktimak dituen eskubideak, EK 24 artikulua zigortzen dituen oinarritzko eskubideak, hain zuzen. Horrez gain, biak dira legedi horien aurkakoak, segurtasun juridikoaren printzipioa ez aplikatzea ekartzen diotelako biktimari.

4. Ez dago zalantzarik administrazio publikoak berariaz erabakitzeke duten betebeharra bete gabe uztera akuilatzen dituela preklusio epeen sistemak, eta, ondorioz, eraginkorra ez den Administrazioa bultzatzen duela. Honenbestez, EK 103 artikuluko agindu bat urratzen du.

5. Nolanahi ere, Auzitegi Konstituzionalaren eta Auzitegi Gorenaren deskribatutako doktrinari administrazio publikoek nahitaez men egin behar diotela kontuan izanik, ezarritako legezko erregimena ezin da errealitatean gauzatu. Forma aldetik indarrean dagoen araudia dugu, baina aplikatu ezin dena. Inkoherentzia juridikoa dakar horrek berekin, eta, zalantzarik gabe, nahasmendua eta ziurtasunik eza sortzen die, bai herritarrei, eta bai Zuzenbideko funtzionarioei berei eta profesionalei ere. Horrek aholkatzen du legezko neurri egokiak hartzera, gutxienez Nafarroan, egoera negargarri eta nahasi hau behin betiko amaitzeko, Konstituzioaren 9.3 artikulua aldarrikatzen duen segurtasun juridikoaren konstituzio printzipioaren aurkakoa baita.



6

IRADOKIZUNAK



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

6. IRADOKIZUNAK.

Nafarroako Foru Komunitateko Arartekoaren Foru Legearen 16c), 33.2 eta 34.1 artikuluen arabera, erakunde honek honako hau iradoki behar die Nafarroako Parlamentuari eta Nafarroako Gobernuari, biak legegintza ekimena duten eta lehenak, gainera, legegintza eskumena duen erakunde diren aldetik:

49

1. Nafarroako Foru Komunitateko Administrazioako abenduaren 3ko 15/2004 Foru Legea aldatzea bultzatzea. Izan ere, legezko erabakitasun bat sartzeko da helburua. Hartara, erabakitasun horretan zehaztuko da ez dagoela preklusio eperik, Nafarroako Foru Komunitateko Administrazioaren administrazio isiltasun negatiboaren edo positiboaren aurrean administrazio helegiteak paratzeko.

2. Nafarroako Toki Administrazioko uztailaren 2ko 6/1990 Foru Legea aldatzea bultzatzea. Izan ere, batetik, legezko erabakitasun bat sartzeko da helburu bat. Hartara, erabakitasun horretan zehaztuko da ez dagoela preklusio eperik, tokiko erakundearen administrazio isiltasun negatiboaren edo positiboaren aurrean berraztertze eta gora jotzeko administrazio helegiteak paratzeko, arruntak edo foruarenak

izan. Eta beste alde batetik, 337.1 artikuluan dagoen erabakitasuna, Administrazio Auzitegian gora jotzeko helegiteari dagokionez, ezabatzea da beste helburua. Hartara, tokiko erakundeen administrazio isiltasuna aurkaratzeko dagoen hilabete bateko preklusio epea indarrrik gabe geldituko da.

3. Nafarroako Zergen abenduaren 14ko 13/12000 Foru Lege Nagusia aldatzea bultza dezatela. Izan ere, batetik, legezko erabakitasun bat sartzea da helburu bat. Hartara, erabakitasun horretan zehaztuko da ez dagoela preklusio eperik, zergen administrazioko organoen isiltasun negatiboaren edo positiboaren aurrean berraztertzeke administrazio helegiteak eta erreklamazio ekonomiko-administratiboa paratzeko, arruntak edo foruarenak izan. Eta beste alde batetik, 158 artikuluan dagoen erabakitasuna ezabatzea da beste helburua. Hartara, berraztertze-helegitea esan gabe ez onartzearen erreklamazio ekonomiko-administratiboaren bidez aurkaratzeko dagoen hilabete bateko preklusio epea indarrrik gabe geldituko da.





**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa