

## 5. HERRITARRENTZAKO INFORMAZIOA ETA PARTE-HARTZEA TOKI EREMUAN

### Hitzaurrea

“Herritarrentzako informazioa eta parte-hartzea” Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen IV. atalaren izenburua da. Epigrafe horrek gaur egungo demokrazietan oinarritzat jotzen diren elementuetako bi batzen ditu: jakiteko eskubidea eta herri gaietan parte hartzeko eskubidea.

Gogoeta honetan informaziorako eskubidean jarriko dugu arreta berriaz, herritarrek beren erakundeetan parte hartzeko beharrezkoak diren aldeetako bat den aldetik. Izan ere, informazioa behar bezala eskuratu ezin duen herritarrik gabe, oso zaila izango da –eta beharbada ezinezkoa– herri gaietan haien laguntza eskuratzea. Bestalde, gogoeta horren alde asko gainerako administrazioetara zabal daitezkeen arren, guk toki eremura zuzenduko dugu, toki araubidea arautzen duen araudiaren eta horri buruz jaso ditugun kexen ildotik.

Herritarrek gero eta maizago eskatzen dute informazioa eskuratzeko. Azken batean, gero eta hobeto dakite zeintzuk diren beren eskubideak, eta horregatik, herri administrazioen eginkizunen gardentasun handiagoa eskatzen dute, bai berriazko prozedura batean interesdunak izanda zuzenean eragiten dieten erabakiei buruz, bai beren ustez eragiten dieten beste jarduera batzuei buruz.

Gainera, pertsonak gero eta maizago eskatzen dute informazio hori argia, garrantzitsua eta eskuratzeko erraza izan dadin. Hori dela eta, administrazioek uste osoz lan egin behar dute informazioaren kudeaketa eraginkorragoaren alde. Kudeaketa horrek herri erakundeetan nagusitu den ohiko opakutasuna desagerrarazi behar du, erakunde horiek herritarrek beren eskutan dauden informazioa eta dokumentazioa eskuratzea mugatu dutela.

Gero eta pertsona gehiagok dituzte eskura teknologia berriak, eta fenomeno horrek tresna horiek erabiltzeak informazioa lortu eta prozesatzeko eskaintzen dituen posibilitateei buruzko aukerak ugaritzen lagundu du neurri handian. Horren ondorioz, ezinbestekoa izan da baliabide horiek gehitzea, herritarrek informazioa jasotzeko dituzten bidezko asmoei erantzuteko.

Azken urteotan herri administrazioek inbertsio handiak egin dituzte teknologia berrietan. Inbertsio horiek aurrerapenak ekarri dituzte aurreko egoeraren aldean, zailtarik gabe, baina beharbada berrikuntza teknologikoan egindako ahalegin horiek ez dira behar bezalakoak izango, administrazio organoen funtzionamenduan benetako aldaketa dinamikarik, hau da, herritar guztiei zuzendutako zerbitzua den aldetik informazioa kudeatzeko jarduera osoko eredurik, ezarri ezean.

Bestalde, ezin dugu ahaztu teknologia berrien erabilera laguntza tresna dela, herritarren eskura dauden edukiak sortu eta ustiatzea ahalbidetzen duen baliabidea, hain zuzen ere. Hala ere, herritar horietako asko –batez ere talde handiak edo talde sozial zehatzak– teknologia horiek erabiltzetik baztertuta daude momentuz, eta horregatik kontuan hartu behar dira informazioaren kudeaketaren estrategia aktiboan.

Alde horretatik, alkateak eta tokiko eta eskualdeetako agintarien ordezkariak Bilbon bildu dira orain dela gutxi, eta Informazioaren Gizartea tokian-tokian garatzeko

ekintzetan jarraitu beharreko printzipio eta balioak adostu dituzte. Dekalogoaren IV. puntuak honakoa adierazten du:

*“Informazioaren Gizartearen garapenak herritar guzti-guztiei on egin behar die, inor baztertu gabe, eta arrail digitala saihestu behar du, arreta berezia eskainiz kolektiborik behartsuenei, ezgaituei eta tokirik isolatuenetan bizi direnei, batik bat, landa eremuetan eta ekonomikoki gutxien garatuta dauden esparruetan bizi direnei.”*

Jakin badakigu administrazio asko kezkatuta daudela hemen aipatutako kontuengatik beren erakundeetan gauzatzen ari diren aldaketa eta modernizazio prozesuen esparruan, zerbitzuen kudeaketa herritarrengatik eta herritarrentzat hobetzera bideratutako helburuak dituztela.

Testuinguru horretan, gomendio orokor honek ekarpen txiki bat gehiago izan nahi du abian dagoen prozesu horretan, toki administrazioetan dagoen informazioaren kudeaketan eta herritarrek horixe eskuratzeko duten eskubidean hausnartu beharreko gidalerro batzuei buruzko gogoeta, alegia.

### **Informazioa eskuratzeko eskubideari dagokionez toki araubidean indarrean dagoen araudiaren aipamen laburra**

Gaiaren arreta berariazko bi alde hauetan jarri nahi dugu:

- a) Administrazioak berak administrazio jarduerari buruz ematen duen informazioaren edukia.
- b) Prozedura batean zuzeneko interesduna ez den herritar batek informazioa eskuratzeko duen eskubidea.

#### **a) Administrazioaren informazio orokorraren edukia**

Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen –TJOAL– 69. artikulua honakoa adierazten du: *“Toki korporazioek ahal den informazio gehiena emango dute beren jardueraz, eta bide emango dute herritar guztiek bertako bizitzan parte har dezaten”*.

Ez dago toki erakundeen betebeharrak bere osotasunean garatzen duen berariazko araudirik. Arauak –TJOALen 70.2 artikulua– adierazten du hartutako erabakiak Legearen arabera argitaratu edo jakinarazten direla, eta berariaz aipatzen du ordenantzak –hirigintza-arauak barne– eta aurrekontua Lurralde Historikoko Aldizkari Ofizialean argitaratu beharra. Arloko beste arau batzuek –esate baterako, kontrataziokoak eta plangintzakoak– horri buruzko lege betebeharrak zehazten dituzte, gehienetan bidezko espediente bideratzeari buruzko publizitate formal laburra ematera mugatzen direnak.

Iturrien sisteman espero liteke hainbat alditan iragarritako Euskadiko Udalei buruzko Legeak hutsune hori betetzea; lege horrek zuzenbidearen gutxieneko eduki batzuk ezarri

eta informazioaren printzipio edo balioak, herritarrei ezinbestean eman behar zaizkienak haien eskubide eta askatasunak burutzeko, zehatz litzake.

Toki Erakundeen Antolamendu eta Funtzionamendu Araudiak –AFA–, azaroaren 28ko 2568/1986 EDk onetsitakoak, udal organoen jarduera orokorrari buruzko gutxieneko publizitate betebeharrak ezartzen ditu 229. artikuluan. Horrela, Udalaren osoko bilkuraren deialdiak eta eguneko aztergaien zerrendak herriko komunikabide sozialetara bidaliko direla eta udalbatzako iragarki-oholean argitaratuko direla adierazten du. Gainera, Udalaren osoko bilkuraren eta Gobernu Batzordearen bileren edukien eta erabaki guztien publizitate laburtua eman beharko da, baita alkatearen ebazpen eta horrek eskuordetuta zinegotzi eskuordetuek ematen dituzten ebazpenena ere.

Bestalde, AFAREN 230. artikulua adierazten du administrazio erakundeetan Informazio Bulego bat egongo dela, Udalaren osoko bilkuraren bileren deialdi eta eguneko aztergaien zerrenden publizitateari buruzko jarduera osoa ez ezik, administrazio erakundeak emandako gainerako informazioa ere bideratuko duena, TJOALen 69.1 artikuluan xedatutakoaren arabera.

Azkenik, toki gobernua eguneratzeko neurriei buruzko abenduaren 16ko 57/2003 Legeak gai honi lotutako bi konturi buruz egin dituen aurreikuspenak aipatu behar dira: herritarrek udal bizitzan parte hartzea eta teknologia berrien erabilera sustatzea. Aipatutako Legeak 7/1985 Legean sartutako 70 bis artikulua berriak ondokoa adierazten du 1. atalean:

*“Udalek herritarrek tokiko bizitza publikoko gaitan eraginkortasunez parte hartzeko egokiak diren prozedurak eta organoak ezarri eta arautu beharko dituzte arau organikoetan, bai udalerrri osoaren eremuan, bai barrutien eremuan, udalerrian aipatutako lurralde banaketak egotekotan.”*

Bestalde, 3. atalak ondokoa adierazten du:

*“Halaber, toki erakundeek eta bereziki udalek informazio eta komunikazioaren teknologien erabilera elkarrengilela sustatu beharko dute, herritarrek parte hartu eta horiekin komunikatzea errazteko, dokumentuak aurkezteko, eta administrazio izapideak, inkestak, eta hala denean, herritarrentzako kontsultak egiteko.”*

**b) Interesduna ez den herritar batek informazioa eskuratzeko duen eskubidea.**

Hausnartu beharreko gaiaren beste alde bat herritar batek informazioa eskuratzeko ekimena egiten duenean da, herritar hori prozedura bateko interesduna ez dela eta bere interesak kezka orokorrari edo sozialari erantzuten diola.

Mota horretako informazio eskaera aurreko atalari estu lotuta dago, Administrazioaren ezagutzak eta bere jarduerak ariketa hori ahalbidetu, bultzatu edo hala denean, eragotziko du eta. Aldi berean, eskaera horrek funtsezko zeregina du, herritarrek jarduera publikoan parte hartzeko duten eskubidea eraginkortasunez gauzatzeko tresna gisa.

TJOALen 70.3 artikulua ondokoa xehatzen du:

*“Herritar guztiek toki erakundeen erabakien eta aurrekarien kopiak eta egiaztagiriak eskuratzeko eskubidea daukate, baita artxihoak eta erregistroak kontsultatzeko eskubidea ere, Konstituzioaren 105. artikulua b) paragrafoa garatzen duen legediak xedatzen duen bezala. Estatuaren segurtasun eta defentsari, delituen miaketari edo pertsonen intimitateari eragiteagatik eskubide hori ukatu edo mugatzen bada, zirkunstantzia horiek ebazpen arrazoituaren bidez egiaztatuta beharko dira.”*

Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erki-dearen azaroaren 26ko 30/1992 Legearen –HAAJL– 37. artikulua gai hori arautzen du herri administrazio guztietarako, oro har.

Horrela, HAAJLren 37. artikulua 1. atalak adierazten du espediente baten zati izanda artxihoetan dauden erregistroak eta dokumentuak eskuratzeko eskubidea izango dutela herritarrek, betiere aipatutako espedienteak prozedura itxiei badagozkie.

Bestalde, artikulua 7. atalak xedatzen du partikularrek eskuratzeko eskubidea burutuko dutela, herri zerbitzuen funtzionamenduaren eraginkortasunari eragin gabe. Hori dela eta, eskaera kontsultatu nahi diren dokumentuetara mugatu beharko da, arlo bati edo arlo multzo bati buruzko eskaera orokorrik egin ezin izango dela, hautaz hausnartzeko izan ezean.

### **Informazioa jasotzeko eskubidea burutzea: muga formalak eta izatezko murrizketak**

Aurreko atalean aipatu dugun toki araubideko araudia oso laburra da, egia esan. TJOALen 69.1 artikulua egiten duen adierazpen formal gorabehera, lege betebeharrak urriak dira arlo horretan, eta nahiz eta ezarritako ebazpenak bete, herritarrek Toki Erakundeek garatzen duten jardueraren gutxi gorabeherako ideia bat eta hurbileko administrazioaren egitura eta funtzionamenduari buruzko ezagutza baino ez dituzte izango.

Gutxienekoen araudi hori gorabehera, jaso ditugun kexa batzuen bidez egiaztatuta dugu zenbait udalek beren udal organoen jardueraren berri eman beharra sistematikoki betetzen ez dutela; ez dute beren deialdien eta hartutako ebazpenen berri ematen, eta ez dute ediktu-ohol ofizialetan horrelakorik argitaratzen. Horren ondorioz, herritarrek ez dakite ezer beraiei eragiten dieten erabaki eta ebazpenez.

Oinarrizko betebeharrak horiek ez betetzea oso larria da, herritarrei udalerriri buruzko herri gaitan parte hartzeko ezinbestekoa den tresna galarazten delako eta jardura publikoa parte-hartzearen goranzko eskaerarekin bat ez datorren moduan ulertzen dela adierazten delako. Horri herritarrek udal eskumen eta zerbitzuen berri ez izatea, euren artean loturarik ez duten atal hermetikoetan bereizita dagoen udal antolamenduaren gaineko ulermenik eza eta prozedura administratiboaren nahaspila gehitzen bazaizkio, informazioa eskuratzeko zailtasunak izugarriak izan daitezke.

Gainera, Administrazioak bere taldeko organoen deialdi eta erabakiei buruzko informazioa berez ematen ez duenean, dokumentazioa eskuratu edo gai edo arlo baten izapidetzea zertan dagoen jakin nahi duen herritar interesdunak zailtasun handiak ditu hori lortzeko. Izan ere, mota guztietako lege aukerak –eta batzuetan arrazoirik gabeko

isiltasuna– erabili ohi dira, informazioa emateko ukoa arrazoitzeko, nahiz eta eskaera ukatzen denean legez erantzun arrazoitua eman behar den.

Era berean, askotan pertsona batek espediente edo interes orokorreko informazio bat eskuratzeko lortzen duenean, espediente edo informazio hori ez dago behar bezala dokumentatuta gaia bere osotasunean baloratzeko aukera ematen duen azterketa osorik egiteko, partikularra babesik gabe utziz.

Hainbat egilek adierazi duten bezala, egia da hemen aipatu dugun artxibo eta erregistroak eskuratzeko eskubidearen lege araudia murriztailegia izan daitekeela –espediente itxiak, eskaera mugatua, interesduna izan behar izatea zenbait espediente eskuratzeko, ...-; muga horiek justifikatzen dira konstituzioaren bidez bermatuta dauden beste eskubide batzuk ere –hala nola, datu pertsonalen babesa edo intimitaterako eskubidea- kontuan hartu behar direlako.

Nolanahi ere, hemen ondokoa adieraztea interesatzen zaigu: lege araudi zuzena edo okerra eta besteen eskubidea bermatzeko beharrezko mugak alde batera utzita, mota horretako eskaera bat jasotzen duen administrazioak hausnartu beharko luke eskaera horri nola erantzun modu positiboan, hau da, abiapuntua informazioa herritarren eskubidea dela eta guztien eskura dagoen benetakoa herri zerbitzua dela izan beharko litzateke.

Egiten diren eskaeren murrizketek neurri handiagoan erantzuten diote arrazoi ezberdinengatik publikoak izan behar ez diren zenbait jarduerari buruzko informazioa lapurtzearen beldurrari, babestu behar diren eta arriskuan dauden beste interes batzuk egoteagatiko kezkarri baino. Hona hemen aipatutako arrazoi horietako batzuk: ekintzen azalpenik eman behar ez izatea, kritikarik ez jasotzea, legez kontrako jardueren berri ez ematea, etab., hau da, administrazio jardueraren gardentasunik eza.

Gainera, askotan horrelako jarrerak agertzeko arrazoiak anitzak dira: informazioaren gaia berezia izatea eta horren gaineko aginduak edo arauak egotea, erakundearen beraren alferkeria... Gogora dezagun administrazioaren dokumentazioaren opakotasuna eta hori eskuratzeko murrizketa bultzatu direla, eta horren ondorioz, gai horretan berariaz eta herritarrengatiko eta herritarrentzako zerbitzuaren benetako orientabideaz sakondu ezean, nekez gertatuko da behar den aldaketa.

M. A. Sendín García<sup>13</sup> honakoa adierazi du, beste egile batzuen hitzak aipatuta: *“En realidad, para que el derecho de acceso tenga una operatividad real y adecuada, no basta con una simple mejora de la errónea regulación del mismo que vamos a estudiar, sino que se hace preciso, además, una transformación radical del proceder administrativo, que le haga más acorde con las exigencias del principio de transparencia. Lo que exige, entre otras cosas, reforzar y clarificar la obligación de documentar suficientemente e incorporar a los archivos la información documentada que sea de interés público”*.

Hitzaurrean aipatu dugun “Bilboko dekalogoan” ere gai hori aipatzen da, eta honakoa (VII. puntua) hartzen du toki ekintzaren gidari: *“Tokiko eta eskualdeetako gaien kudeaketan gardentasuna sustatuko da eta herritarren partaidetza indartuko da”*.

<sup>13</sup> “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana”, in REALA, 294.-295. orr. (2004ko urtarrila-abuztua).

## Nola antolatu informaziorako eskubidea

Testuinguru horretan, uste dugu toki administrazioek informazio osoko zerbitzu bat diseinatu eta ezartzen aurrera egin behar dutela, erakunde osorako gidaria den politika koherentea izanda eta horretarako eskura dituzten tresna guztiak erabilia. Politika horrek informaziorako eskubidea eraginkorra izan eta herritarren arazoizko eskaerari erantzuteko bidea eman behar du.

Hitzazurrean aipatzen genuen bezala, zenbait administrazio bide hori jorratzen ari dira beren erakundeak aldatu eta modernizatzeko prozesu orokorraren barnean, informazioa eskuratzeko zein emateko estrategia eraginkorrak agertuta.

Hala ere, oraindik ere udal askok gabezia handiak dituzte ezarritako lege gutxienekoak betetzeko eta sistema propioetan sakondu eta horiek garatzeko. Askotan kontua ez da baliabide tekniko edo material gehiago izatea, baizik eta borondate politikoa egotea, administrazio zabala eta gardena lortzeko asmoz erakundearen ahalmen osoa sustatzeko dauden baliabideen bidez.

Uste dugu ezarritako lege gutxienekoetatik abiatuta eta haiek eraginkortasunez beteko direla bermatuta, udalek gai horri buruzko gogoeta egin eta horretan sakondu beharko luketela, autoantolaketa eta autonomiako ahalmenak erabilia, eta oinarritzko eduki batzuekiko konpromisoak hartu beharko lituzketela. Hona hemen eduki horietako batzuk:

- Egokia eta edozein herritarrentzako ulergarria den udalerrri eta antolaketari buruzko informazioa.
- Garatzen dituen jardueri buruzko informazioa, bere gobernu organoen deialdiak eta ebazpenak bereziki aipatuta.
- Jendaurreko eta partaidetzako epeak legez ezarrita dituzten interes orokorreko proiektu handien berariazko informazioa, proiektuok sortzen diren unetik bertatik: aurrekontuak, obrak, inbertsioak, plangintza...
- Ordenantza eta araudiei buruzko informazioa, oro har aplikatu beharreko hiri-gintza-arauak barne.
- Prozedura administratiboei eta udal zerbitzuei buruzko informazioa.

Bestalde, informazio hori guztia erakunde bakoitzean erabilgarri dauden baliabide ezberdinen bidez eskuragarria izan beharko litzateke. Une honetan ezin da ukatu teknologia berriek eginkizun garrantzitsua betetzen dutela informazioa eskuratzeko errazteko tresna eraginkor gisa. Tresna horien ezarpena erritmo bizian dabil, oraindik ere kasu askotan eremu horretako ekimenen irteerak eskaintzen diren edukiak finkatu, sakondu eta egokitze bultzada handiak behar baditu ere.

Alde horretatik, udal gehienek webgunea<sup>14</sup> dutela egiaztatu dugu; hala ere, erabilgarri dagoen informazioaren edukia oso ezberdina da, eta oraindik oso gutxi dira tresna berri hori izanda, beren ohiko jarduera ezagutarazteko baliabide gisa sistematikoki erabiltzen dutenak. Esate baterako, normalean webgunea ez da erakundeen “ediktu-ohol elektronikoa”.

<sup>14</sup> Gipuzkoako 2004ko Planaren memoriaren datuen arabera, Gipuzkoako biztanleen % 94 barne hartzen dituzten 88 udaletako 81ek webgunea zeukaten ekitaldi horretan.

Gaur egun, gero eta pertsona gehiago sar daitezke Interneten etxetik<sup>15</sup> edo leku publikoetatik –kultur etxeak, balio anitzeko gelak, ...–, eta horren ondorioz, argi dago baliabide hori sustatzea oso erabilgarria izango dela tresna horren bidez informazioa eskuratu nahi duten herritarrentzat.

Dena den, ezin dugu ahaztu gaur egun oraindik herritar askok ezin dutela eskuratu informazioaren teknologiarik; hori dela eta, informazioa eskuratzeko ohiko bideei eutsi eta bultzatu beharko dira. Udalerri txiki askotan auzoetako iragarki-oholak beti izan dira garrantzitsuak, iragarki ofizial interesgarriak ezagutarazteko (euskarri hori eguneratu edo erabiltzen ez dela esaten duten hainbat kexa jaso ditugu). Hala eta guztiz ere, udalerrri gehienetan gaur egun badaude zenbait ekipamendu –kultur etxeak, balio anitzeko zentroak, zahar etxeak, ...–, herritar gehiagok udal jarduerari buruzko informazioa errazago eskuratuko dutela gune horietan.

Nolanahi ere, adierazitako baliabideek ezin dute alde batera utzi Herritarren Arretarako Bulegoen edo antzeko egituren bidez udaletxeetan ematen den zuzeneko arretaren garrantzia, Administrazioaren atal ezberdinetan eska daitekeen informazio zehatzagoa ahaztu gabe. Beraz, oso garrantzitsua da gidalerro argi batzuk ezartzea, eskaerei erantzuteko eta zerbitzu hori ahalik eta baldintza onenetan eskaintzeko erakundeetan dauden erresistentziak eta gogogabetasunak ezabatuko dituztenak, erabilitako baliabidearen edo eskaera zehatz bati erantzuten dion langilearen arabera bereizkeriarik gabe.

Amaitzeko, informazio zerbitzu osoa emateko, nahitaezkoa da ezarritako prozedura administratiboen eta izapideen hobekuntzan sakontzea, informazio osoa eskuratzeko zati eta eragozten duten atalkako banaketa arruntak deseginez kudeaketa herritarren beharrezanetara bideratzeko moduan.

Toki araubideko Legearen aldaketa berriak herritarren benetako parte-hartzerako arau organikoak arautu beharra ezartzen du. Laburbilduz, aldaketa horren testuinguruan uste dugu herritarrentzako informazioaren atalak arreta eta garapen bereziak izan behar dituela, guztiok toki bizitzan aktiboki parte hartzea lortzeko ezinbesteko elementuetako bat den aldetik.

## GOMENDIOA

Azaldutako iritziak kontuan hartuta, uste dugu udalek beren erakundeetako informazio politikari buruzko gogoeta sakona egin, eta horren ondoren, informazio zerbitzua osorik arautu beharko luketela, hurrengo irizpideetan oinarrituta:

- Udal jarduera inspiratzen duten printzipioak eta balioak, eta informaziorako eskubidea bermatzen duten antolaketa gidalerroak eranstea, herritarrentzako zerbitzuaren benetako izaera duen administrazio gardenagoa eta eraginkorragoa lortzeko testuinguruaren barnean.

---

<sup>15</sup> Etxeetako informazio eta komunikazioaren teknologien ekipamendu eta erabilerari buruzko 2005eko II. hiru hilekoko inkestaren arabera –iturria: ELN–, Euskal Autonomia Erkidegoko etxean % 40,8k Internetarako sarbidea daukate.

- Lege gutxienekoetan ez ezik, udalak berak bultzatu nahi dituen edukietan ere sakontzea, herritarren beharizanetara bideratutako informazioaren hobekuntza azpimarratuta.
- Informazioa interesdun guztiei helarazteko beharrezkoak diren baliabideak ezartzea, zailtasun gehien dituzten talde sozialetara heltzeko estrategiak bereziki aipatuta.