

Hizkuntza-eskakizunak eta enplegu publikoa

Ignacio Javier ETXEBARRIA ETXEITA

Zuzenbideko Euskal Akademiaren Gobernu Batzordeko kidea

Herri-administrazioaren helburua herritarrei zerbitzuak ematea da, eta, horretarako, bere langileak antolatzen ditu beharrezkotzat jotzen dituen lanpostuak zehaztuz.

Lanpostu bakoitza eginkizun multzo bat lotuta edukitzeak definitzen du. Lanpostu horiek osatzen dute lanpostuen zerrenda. Zerrenda hori funtsezko antolaketa-tresna da, eta lanpostuak betetzeko baldintzak jasotzen ditu, besteak beste, lanpostuari lotutako hizkuntza-eskakizuna eta, hala badagokio, derrigortasun-data.

Erakundeko langileek hornitzen ez dituzten lanpostuak kanpoko hautaketara eramango dira, plazen aukeraketa bidez, horregatik, korrelazioa dago lanpostuak betetzeko eskatzen diren baldintzen eta hautaketa-prozesuetan eskatzen diren baldintzen artean.

Hautaketa-prozesuen bidez beteko diren plazak enplegu publikoaren eskaintzan iragartzen dira, eta bertan, besteak beste, hizkuntza-eskakizuna eta, hala badagokio, derrigortasun-data agertzen dira.

Ikusten denez, harreman zuzena dago, eta legez nahitaez bete beharrezkoa, lanpostuen zerrendaren, enplegu publikoaren eskaintzaren eta hautaketa-prozesuen deialdien artean.

Hizkuntza-eskakizunei buruz aplikatu beharreko araudiak zehaztaperen bikoitza du. Alde batetik, lanpostu orok hizkuntza-eskakizun bat du lotuta, eta hizkuntza-eskakizun hori lanpostuari esleitutako eginkizunen arabera zehaztuko da. Beste alde batetik, hizkuntza-eskakizun horiek derrigortasun-data bat izan dezakete edo ez, hau da, hizkuntza-eskakizun hori egiaztatzea ezinbesteko da, data hori heldzean, lanpostua betetzeko.

Aplikatzekoa den araudi autonomikoa otsailaren 22ko 19/2024 Dekretuak, jasotzen du nahitaez bete beharreko indize bat dagoela, eta indize hori EUSTATEk emandako datu batzuek zehazten dutela, administrazio bakoitzaren jarduera-eremuaren barruan aitortutako euskaldunen eta ia euskaldunen kopuruari dagokionez.

Indize hori ehuneko jakin bat da, eta administrazioaren lanpostuetako dotazio guztietan proiektatzen da, eta ez hautaketa-prozesuetako deialdietan, ez eta enplegu publikoaren eskaintza bakoitzean jasotako plazetan ere.

Argitu behar da lanpostu berean hainbat dotazio egon daitezkeela, hala nola, polizia-agentearen lanpostua, administrari laguntzailearen lanpostua, administrariarena, etab., eta nahitaez bete beharreko indizea aplikatzeko, erakunde bakoitzean dauden dotazio guztiak hartu behar dira kontuan, eta ez deialdi bakoitzean agertzen diren plazak.

Duela oso gutxi arte, baketsua izan da nahitaez bete beharreko indizea, plangintzaldi bakoitzerako ezartzen zena, gutxienerako helburu-indize gisa eratzten zela interpretatzea, eta hala ulertu dute bai Eusko Jaurlaritzak, bai udalerriek eta Euskal Autonomia Erkidegoko Auzitegi Nagusiaren 549/2011 epaian, obiter dicta batean, nahitaez bete beharreko indize horren gutxienerako kontzeptua aipatzen da.

2021etik aurrera, eta partikular batek Irungo udaltzaingoko plazak hautatzeko deialdiaren oinarri batzuen aurka jarritako administrazioarekiko auzi-prozedura batean, EAEANK ez du autonomia-erkidegoko

araudia aplikatzen; aitzitik, funtzio publikoetara sartzeko berdintasun-eskubidearen eta deialdi zehatzaren oinarriekin alderatzean oinarrituta ebazten du prozedura, berdintasun-printzipioa urratzea ekarriko ez duen proportzionaltasun-printzipioaren eskakizuna baloratuz, eta irizpide hori aintzat hartuta legez kanpokotzat jotzen du deialdia, kontutan hartu barik indarrean dagoen araudi autonomikoa proportzinalitatean oinarritzen dela.

Horretarako, Konstituzio Auzitegia hizkuntzen koofizialtasunaren printzipioari eta haren ondorioei buruz emandako epai batzuetan oinarritzen da, baina ez ditu azken epaiak aipatzen, bere lehen faseko epaiak baizik, gaurkotuago batzuk alde batera utzita, ziur aski bestelako epai bat ahalbidetuko luketenak.

Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiak emandako epaien arabera, herritarrek funtzio publikoan berdintasun-baldintzetan sartzeko duten eskubidea eta herritarrek Euskal Autonomia Erkidegoko edozein hizkuntza ofizialetan administrazio publikoarekin harremanak izateko duten eskubidea bermatzeko duten betebeharra kontrajartzen dira modu abstraktuan, Konstituzioak funtzio publikoan sartzeko eskatzen duen merezimendu eta gaitasuna, eta Euskadiko Toki Erakundeek buruzko Legean eta indarrean dagoen Enplegu Publikoari buruzko Legean jasotako legezko xedapenak kontuan hartu gabe. Azken hauek euskarra herri-administrazioen lan-hizkuntza gisa definitzen baitute, lan-hizkuntza ez baztertzailerik baina erabilgarria dena.

Euskal Autonomia Erkidegoko Auzitegi Nagusiaren Administrazioarekiko Auzien Salari buruz arestian adierazitakoa hiru ataletako biri buruz baino ezin da esan, hain zuzen ere, lehenengoari eta hirugarrenari buruz; izan ere, bigarren atalak indarrean dagoen araudi autonomikoa aplikatzen du, eta horrek segurtasun-gabezia juridikoaren sentsazioa areagotzen du, administrazio publikoek araudi autonomikoa errespetatu arren.

Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiak, aipatutako bi atalen bitartez, esan ohi du deialdi zehatzetan edo deialdi zehatzetako sailkapen-taldeetan eman behar dela hizkuntza-eskakizunen proportzionaltasuna, eta proportzionaltasun-faltaren argudiotzat hartzen du kasu askotan nahitaez bete beharreko indizea gainditzea, eta horrek segurtasun juridikorik ezaren eta gai horri buruz agertzen ziren irizpideak aldatzearen arazoa eragin du.

Gaur egun, sektore publikoan hizkuntza-normalizazioari buruzko otsailaren 22ko 19/2024 Dekretuan nahitaez bete beharreko indizeari ematen zaion interpretazio nagusia ez da gutxienekoen indizea, baizik ta dagokion plangintzaldian lortu nahi den helburua.

Jurisprudentiaren jarraibideak aldatzen ari direnez, eta horrek sortutako gatazkak, beharrezkoa egiten dute herritarrek funtzio publikoan sartzeko duten eskubidearen eta hizkuntza koofiziala izatearen arteko oreka lortzea. Izan ere, horrek behartzen du administrazioa modu eraginkorrean bermatzera administrazioarekin herritarrak aukeratzen duen hizkuntza koofizialean harremanak izateko duen eskubidea, bai eta administrazioak hizkuntza ofizialetako edozeinetan funtzionatzeko duen aukera ere, beste hizkuntzatik baztertzeko irizpiderik gabe.

Eman diren erabaki judizialetan, funtzio publikora sartzeko berdintasun-printzipioa eta deialdiko plazetan euskara eskatzea aurrez aurre jartzen dira, eta deialdiaren xede diren plazetan proportzionaltasunik ez badago nahitaez bete beharreko indizearekin, uste dute kanpoan uzten direla euskaraz ez dakiten pertsonak eta hori diskriminatzailetzat jotzen dute, nahita bete beharreko indizea behar bezala ez aplikatu, eta, oro har, ahaztu egiten da funtzio publikora sartzek, Konstituzioaren 103. artikulua araber, merezimendu- eta gaitasun-printzipioak errespetatzea ere eskatzen duela.

Adierazi behar da Konstituzioaren 23.2 artikulua funtzio eta kargu publikoetara berdintasun-baldintzetan iristeko eskubidea aitortzen diela

herritarrei, legeek adierazitako betekizunekin, eta Konstituzioaren 103.3 artikulua xedatzen du legeak arautuko duela funtzio publikorako sarbidea, merezimendu- eta gaitasun-printzipioen arabera.

Horrela, funtzio publikoan sartzeko eskakizunek eta baldintzek merezimendua eta gaitasuna egiaztatzeko balio dute, Konstituzio Auzitegiak behin eta berriz adierazi duen bezala. (KAEak: 193/1987, abenduaren 9koa; 206/1988, azaroaren 7koa; 67/1989, apirilaren 18koa; 27/1991, otsailaren 14koa; eta 215/1991, otsailaren 14koa).

Argi dago lotura zuzena dagoela Konstituzioaren 23.2 eta 103.3 artikuluetan, Konstituzio Auzitegiak aitortzen duen bezala, eta, beraz, nahiz eta merezimendu- eta gaitasun-printzipioak Konstituzioaren 103.3 artikuluan formulatuta egon, bi artikuluen interpretazio sistematikoak eta elkarrekiko beharrezko harremanak, aukera ematen dute ulertzeko Konstituzioaren 23.3 artikulua ezartzen duela funtzio publikoan sartzeko ez dela eskatu behar merezimendu- eta gaitasun-kontzeptuekin zerikusirik ez dituzten eskakizunik edo baldintzarik. Hortik ondorioztatzen da 23.2 artikulutik ez dela sortzen berariazko eginkizunak betetzeko eskubidea, baizik eta, bidezko hautaprotetan parte hartzekoa, hala dagokionean.

Auzitegi Gorenak 1986ko otsailaren 22ko epaian azaldu zuenez, Konstituzioaren 14. artikulua printzipioa ezin da interpretatu pertsona oro edozein kargu, lanbide, funtzio edo ogibidetan aritzeko moduan egotearen zentzuan; izan ere, horretarako ezinbestekoa da titulazio espezifiko bat, ezagutza batzuk, adin jakin bat, proba jakin batzuk eta abar betetzea. Hori dela eta, Konstituzioaren 103.3 artikulua aplikatu behar da, funtzio publikorako sarbidea arautzen duena, merezimendu- eta gaitasun-printzipioen arabera.

Ildo horretan, Konstituzio Auzitegiak, EAeko Justizia Auzitegi Nagusiak Irungo kasuan aipatzen dituen ondorengo epaietan, Funtzio Publikoari buruzko Kataluniako Legeari buruzko 46/1991 epaian alegia,

adierazi du hizkuntza koofizial baten ezagutza exijitzeko betekizuna merezimendu- eta gaitasun-printzipioetan oinarritzen dela, eta proportzionaltasuna neurtu behar dela hautatu beharreko lanpostuen funtzioekin lotuta egon behar duen jakintza-maila galdagarriari dagokionez.

Konstituzio Auzitegiak, Kataluniako Estatutuari buruzko ekainaren 28ko 31/2020 epaian, baztertu egin zuen herritar guztiei katalanaren ezagutza inposatzeko betebeharrak, baina onartu egin zuen, a priori, betebeharrak hori, besteak beste, funtzionarioei banaka ezartzeko konstituzionaltasuna, funtzio publikoak lotura berezia duelako, eta herritarrek hizkuntza aukeratzeko duten eskubidea betetzeko betebeharrak duelako.

Ildo horretan, argigarria da Estatuko oinarrizko arau batean xedatutakoa, Enplegatu Publikoaren Estatutuaren Testu Bateginean, hain zuzen ere. Izan ere, 56.2 artikuluan, enplegu publikora sartzeari buruzkoan, hau xedatzen du: *Administrazio publikoek, beren eskumenen esparruan, bi hizkuntza ofizial dituzten autonomia-erkidegoetan lanpostuak betetzeko behar bezala gaitutako enplegatu publikoen hautaketa aurreikusi beharko dute* eta emandako agindu hori banan-banan islatzen da enplegatu publikoek dagoenikenez testu horren 54.11 artikuluan, enplegatu publikoen betebeharren barruan jokabide-printzipio gisa, honako hau xedatzen baitu: *Herritarrei eskatzen duten hizkuntzan arreta emango zaiela bermatuko dute, lurraldean ofiziala bada.*

Azkenik, honako hau berresteko: funtzio publikoan sartzeko gaitelania ez ezik, hizkuntza ez-ofiziala ere jakitea eskatzea ez da ohiz kanpokoa, eta ez da legez kanpokotzat jotzen, merezimendu- eta gaitasun-irizpideei lotuta baizik. Horren adibide da Estatuko Administrazio Orokorreko kidegoetan sartzeko ingelesa edo frantsesa jakitea, Estatuko Abokatutzarako hautaprobek deialdian (2024ko azaroaren 15eko BOE, 274. zk.), Estatuko Administrazio Zibilen Goi Mailako Kidegoan (2024ko uztailaren 27ko BOE, 181. zk.), Estatuko Kontu-hartzaileen eta Auditoreen Goi

Mailako Kidegoan (2024ko abenduaren 30eko BOE, 314. zk.). Betekizun horiek merezimendu- eta gaitasun-printzipioei lotzen zaizkie, eta ez dira diskriminatzailetzat jotzen, ezta Konstituzioaren 14. edo 23. artikuluen aurkakoak ere.

Bestalde, gogoratu behar da Konstituzioak ere baduela hizkuntza koofizialak babesteko betebeharra, bai eta desberdintasun-egoeran dagoen hizkuntza koofizialari laguntzeko neurri positiboak hartzekoa ere, Konstituzio Auzitegiak berak aitortzen duen bezala, eta argi dago gaur egun desberdintasun-egoeran dagoen hizkuntza euskara dela.

Argi dago gaur egun enplegatu publikoen eta lanpostuen ehuneko ehunek gaztelania jakitea eskatzen dutela, nahiz eta Europar Batasunaren eremuko herritarrek enplegu publiko jakin batzuk eskuratu ahal izan, eta, jakina, ez dute gaztelania jakiteko betebeharririk, eta onartuta dago neurri horrek ez duela enplegu publikorako sarbidean berdintasun-printzipioa urratzen.

Adierazitakotik ondoriozta daitekeenez, euskararen ezagutza-eskakizunaren proportzionaltasuna aztertu behar da, kontuan hartuta, batetik, enplegu publikora berdintasun-baldintzetan iristeko eskubidea, eta, bestetik, enplegu publikora merezimendu- eta gaitasun-printzipioetan oinarrituta sartzeko konstituzio-eskakizuna.

Merezimenduak eta gaitasunak justifikatzen dute euskara jakitea, gaztelaniaz gain, enplegu publikora iristeko, eta zer lanpostutan eskatuko den eta zer euskara-maila eskatzen den zehaztea, lanpostuaren eginkizunen eta herritarrek hizkuntza aukeratzeko duten eskubidea bermatzeko betebeharraren arabera, eta euskara, gaztelania bezala, lan- eta zerbitzu-hizkuntzat hartzeko betebeharraren arabera.

Garrantzitsua da azpimarratzea egungo lege-esparru propioak, zehazki Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak (ETEL), hala nola Eus-

kal Enplegu Publikoari buruzko Legeak, euskara zerbitzu-hizkuntza eta lan-hizkuntza gisa txertatzen duela herri-administrazioan. Irismen hori ez dago berariaz jasota 1982an onartutako euskararen erabilera normalizatzeko oinarritzko Legean, hau da, duela 40 urte baino gehiago, eta onarpen horrek ondorioak ditu enplegu publikora iristeko egiaztatu beharreko merezimendu- eta gaitasun-eskakizunetan.

Gure araudiak, erakunde bakoitzari onartu beharreko normalizazio-planei edo plan estrategikoei esleitzen die administrazio publiko bakoitzean zehazteko lan hori.

Nahitaez bete beharreko indizea zehazteko irizpide bakar eta unibertsal bati eustea, hau da, derrigorrezko hizkuntza-eskakizuna izan behar duten lanpostuen hornidura-kopurua zehazten duenari eustea, ez dator bat, nahitaez, proportzionaltasun-irizpidearekin; izan ere, horrek esan nahi du administrazio publiko bakoitzaren berezitasunei jaramonik ez egitea eta, udalerrien kasuan, udal-autonomiaren printzipioari ez erantzutea, horrek politika publiko bereziak zehazteko aukera ematen baitu esleituta dituzten eskumenen barruan.

Euskadiko udalek, ETELen bidez, eskumenak dituzte euskararen arloan eta hizkuntza-normalizazioaren arloan, eta, beren eskumenetako edozein gauzatzean bezala, tarte bat izan behar dute aukera politiko bakoitzak herritarrek aurkeztutako programei erantzungo dieten eta lortutako ordezkagarritasunaren arabera gauzatuko diren politikak ezartzeko.

Kontuan izan behar da bost urtean behin hizkuntza-plangintza bat egiteko orduan, autonomia-erkidegoko araudiak hala eskatzen baitu, beharrezkoa dela hainbat faktore kontuan hartzea, herritarren euskararen ezagutzaz gain. Datu hori EUSTATen datuen bidez egoera soziolinguistiko gisa ezagutzen denarekin lotzen da, eta horrez gain kontuan hartu behar dira, nire ustez, besteak beste, honako faktore hauek: biztanleriaren tamaina, plantillaren dimentsioa, dauden lanpostuen aniztasuna, plantilla-

ren modernizazio- edo erretiro-aurreikuspenak, prozeduren modernizazio-maila, hizkuntzak lan- eta zerbitzu-hizkuntza gisa erabiltzean dagoen barne-errealitate linguistikoa eta administrazio publiko bakoitzak bereizitasun propioak izatea eragiten duten antzeko gaiak, eta, gainera, politika publiko bereziak ezartzeko aukera errespetatu behar zaio.

Gaur egun nahitaez bete beharreko indizea definitzeko kontuan hartzen den datu bakarra EUSTATEk emandakoa da. Datu hori garrantzitsua da, eta funtsezkoa izan behar du administrazio bakoitzak, hizkuntza-plan-gintzako bere tresna onartzen duenean, derrigortasun-datak esleitzeko irizpideak zehazteko orduan. Irizpide horiek proportzionaltasun-irizpideari ere erantzun behar diote, herritarrei aukeratzen duten hizkuntzan arreta emango zaiela bermatuta, euskara ere lan-hizkuntza gisa ezartzeko aukera emanez, gaitelaniaz gain, eta enplegu publikora iristeko printzipio gidari diren merezimendu- eta gaitasun-berdintasunaren printzipioa errespetatuta.

Horregatik, komenigarritzat eta arrazoizkotzat jotzen dut egungo araudia aldatzea. Izan ere, herri-administrazioek, beren hizkuntza-plangintzarako tresnak definitzerakoan, ez dute egon behar administrazio guztietarako izaera orokorreko zehaztapen baten menpe, baizik eta zehaztapenak administrazioaren funtzionamenduan proportzionaltasun-, efizientzia- eta eraginkortasun-printzipioari erantzuten behar dio, enplegu publikora iristeko berdintasun-, merezimendu- eta gaitasun-printzipioetan oinarrituz, eta administrazio bakoitzaren espezialitateei erantzuna ematen.

Segurtasun juridikoa emateko, komenigarria litzateke hizkuntza-plangintzako tresna hori, lanpostuen zerrendetan eta, ondoren, enplegu publikoaren eskaintzetan eta hautaketa-prozesuen deialdietan jaso beharreko zehaztapenen euskarria izango dena, argitaratzea, eta, are gehiago, eragindako herritarrek alegazioak aurkezteko epeak izateko aukera planteatzea, behin betiko onartu aurretik. Onarpena Eusko Jaurlaritzako organo es-

kudunak dagokion txostena egin ondoren egingo litzateke, eta onespena argitaratu egin beharko litzateke, horrela ezagutu ahal izateko eta irizpide horien aplikazioan desbideratzerik dagoen egiaztatu ahal izateko, eragina duten tresnetan, hala nola lanpostuen zerrendetan, enplegu publikoaren eskaintzetan eta enplegu publikoak hautatzeko deialdiaren oinarrietan.

Proposamen horrek egungo Euskal Enplegu Publikoaren Legea aldatzea eskatuko luke, zehazki, 187. artikulua, 3. puntuari paragrafo berri bat gehituz. Paragrafo horretan, argitaratu egingo den tresna horretan, erakunde bakoitzaren berezitasunak kontuan hartuta, nahitaez bete beharreko indizea zehaztuko da, bai eta lanpostuen zuzkidurei derrigortasun-datak esleitzeko irizpideak ere, gerora enplegu publikoko eskaintzetan eta hautaketa- eta hornidura-prozesuen oinarri arautzaileetan islatuko direnak.

Idazketa horrek edo antzeko batek, onartuko balitz, 19/2024 Dekretua aldatzea eskatuko luke. Bertan, nahitaez bete beharreko indizea zehazteko kontuan hartu beharreko gaiak jasoko lirateke, eta funtsezko datua errealitate soziolinguistikoa izango litzateke, gaur egun kontuan hartzen den datu bakarra.

Era berean, segurtasun juridikoaren mesedetan, komenigarria litzateke zehaztapen bat sartzea, aldi baterako bada ere, onartutako lanpostu-zerrendetan dauden hizkuntza-eskakizunak indarrean mantenduko direla adierazteko, harik eta kasuan kasuko administrazioek eta hizkuntza-plan-gintzako tresnen bidez aldatzen ez dituzten arte.