



TXILLARDEGI
Gogoeta
Gunea

* TMeLab-en ekimen bat

INFORME SOBRE EL TRANSITO HACIA UN NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS

Marco legal de la política lingüística en el siglo XXI

IÑIGO URRUTIA LIBARONA
(PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO UPV/EHU)
16/01/2024

Objetivo y alcance:

Las recientes sentencias relativas a las exigencias lingüísticas en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública están poniendo en evidencia la debilidad de las bases normativas sobre las que se sustenta el modelo de planificación lingüística en las Administraciones Públicas locales, forales y autonómicas. Este informe propone transitar hacia un nuevo modelo, a través de una iniciativa legislativa: la modificación puntual de la legislación sobre función pública vasca, con la finalidad de garantizar la legalidad de las exigencias lingüísticas en el acceso a la función pública, y dotar de seguridad jurídica a los procedimientos de acceso y a la normalización del uso del euskera. En líneas generales se propone transitar hacia un modelo basado en dos parámetros: por un lado, se propone generalizar el conocimiento de las dos lenguas oficiales en el acceso a la función pública, en el nivel adecuado a las funciones del puesto; y por otro lado, incluir la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan introducir excepciones a esa regla general, excepcionando el conocimiento de la lengua vasca en concretos puestos o convocatorias. En la práctica el resultado de esta propuesta no diferiría de la actualmente vigente (en la que las exigencias lingüísticas se prevén con relación a determinadas plazas) pero el fundamento del sistema sería el inverso, de tal forma que las Administraciones debieran justificar la razón de no exigir el conocimiento del euskera. Con ello, una vez salvados las cuestiones de naturaleza constitucional, sobre las que se tratará seguidamente, se pondría freno a la argumentación que están utilizando los tribunales en la CAPV para decretar la nulidad de las convocatorias de acceso.

Se redacta el informe de manera urgente, dejando para un momento posterior el análisis más pormenorizado de cuestiones accesorias, pero asimismo importantes.

Este informe trata exclusivamente de contener los retrocesos derivados de la última jurisprudencia del TSJPV, sin perjuicio de que un análisis más sosegado de las bases legales sobre las que se asienta la normalización lingüística del euskera pueda llevar a una reflexión más general en torno a la eventual necesidad de modificar la arquitectura jurídica sobre el euskera, y sentar unas nuevas bases para las próximas décadas, con implicaciones en los diversos sectores sociales (administración, medios de comunicación, enseñanza, uso social, actividad socioeconómica, juventud, ...)

Sumario:

1. EL SISTEMA DE PERFILES LINGÜÍSTICOS: BASES JURÍDICAS
2. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES EN EL PAÍS VASCO
3. PROPUESTA

1. EL SISTEMA DE PERFILES LINGÜÍSTICOS: BASES JURÍDICAS

El proceso de planificación lingüística vasca surge en la década de los años ochenta, entorno a la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNE) que, tras cuarenta años de vigencia, sigue constituyendo la piedra angular del modelo lingüístico vasco. Durante largo tiempo las discrepancias y tensiones han marcado el devenir de la planificación lingüística. Se trata de una tensión entre dos perspectivas opuestas. De un lado, aquella que observa con total recelo la exigencia de conocimiento del euskera como requisito de capacidad para acceder a las funciones públicas, planteándola como discriminatoria respecto de los no vasco parlantes, y aquella otra que, desde una concepción que entiende la Administración Pública como un aparato organizativo al servicio de la sociedad, observa con naturalidad las exigencias lingüísticas, cuando de lo que se trata no es más que de servir a la sociedad también en la lengua propia y oficial del país, además de en la lengua oficial del Estado.

Pues bien, el modelo vasco comenzó a avanzar adoptando el principio de separación lingüística y, en su virtud, se garantizaría a los alumnos el derecho de opción de lengua vehicular en la educación (separándolos en aulas diferentes), las exigencias lingüísticas se aplican únicamente a los puestos de trabajo previamente determinados como "bilingües", pero no a todos, y el régimen ordinario de las notificaciones se estableció en formato bilingüe, es decir, a dos columnas redactadas una en cada lengua oficial.

La LNE introdujo la orientación básica del proceso de planificación lingüística de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, al prever en su artículo 14.2 lo siguiente:

"Los poderes públicos determinarán las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas"

La caracterización lingüística de los puestos de trabajo se concibe como el eje vertebrador del sistema. Corresponde a las Administraciones Públicas determinar en qué puestos de trabajo se exigirá el conocimiento de las dos lenguas, y en cuáles no. La orientación del artículo es limitada: en ciertas plazas el euskera se contemplará exigencia.

Este precepto se caracteriza por dos notas. De un lado, no establece un mandato de directa aplicación dirigido a las Administraciones Públicas, sino que reenvía el establecimiento de las concretas plazas o puestos de trabajo bilingües a la actividad de planificación que cada una de ellas desarrolle. De otro lado, la caracterización lingüística de los puestos de trabajo no se establece de forma general, respecto de todas las plazas, previéndose que la exigencia del conocimiento del euskera únicamente será requisito en aquellas plazas que establezcan los poderes públicos.

Se dispone, no obstante, que en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las demás plazas de la Administración, se considerará, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales (art 14.3). Es decir, de acuerdo con la planificación, en ciertos casos, el conocimiento del euskera funcionará como requisito de acceso a la función pública, y en los demás, su conocimiento se considerará como mérito, *bonus* a considerar entre otros, pero sin carácter eliminatorio. En definitiva, la LNE remite a una actividad de planificación la caracterización lingüística de los puestos que conforman la función pública vasca.

El TC avaló tempranamente el sistema de planificación lingüística aplicado en la CAPV; dijo el TC que: "nada hay que objetar a la finalidad de progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entendida como posibilidad de dominio también del euskera sin perjuicio del castellano por dicho personal. Y en tal sentido, de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la C.E." (STC82/1986, FJ 14).

La orientación básica del sistema que introdujo la LNE, basada en la determinación de las características lingüísticas de los puestos de trabajo a través de una previa actividad planificadora, fue asumida por el sistema de función pública, mediante la Ley 6/1989, de 6 de

julio, de la Función Pública Vasca (LFPV), hoy derogada y sustituida por la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (LEPV).

El art. 187.5 de la LEPV dispone lo siguiente:

Todos los puestos de trabajo existentes en las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos, incluidos aquellos de naturaleza temporal o coyuntural, tendrán asignado su correspondiente perfil lingüístico, determinado según las características y necesidades comunicativas atribuidas a dichos puestos de trabajo y a las destrezas lingüísticas exigibles a dicho fin.

A renglón seguido, el artículo 187 se ocupa de la naturaleza de los perfiles lingüísticos, que la Ley no concreta, remitiendo a unos criterios a determinar por el Gobierno Vasco (mediante decreto).

El párrafo 6 del art 187 dispone lo siguiente:

El perfil lingüístico determina el conjunto de los niveles de competencia lingüística en euskera necesarios para la provisión y desempeño del puesto

de trabajo. En tanto el perfil lingüístico no fuera preceptivo, servirá exclusivamente para determinar la valoración que, como mérito, habrá de otorgarse al conocimiento del euskera, tanto en la provisión de puestos de trabajo como en la selección externa. A partir de su fecha de preceptividad, el cumplimiento del perfil lingüístico se constituirá como exigencia obligatoria para el acceso y desempeño del correspondiente puesto de trabajo.

La exigencia del conocimiento del euskera como requisito de acceso solo cabe, como expresa este precepto, en los casos en que el perfil lingüístico asignado a la plaza sea preceptivo.

La preceptividad de los perfiles dependerá de los criterios que establezca el Gobierno Vasco mediante Decreto, sobre lo que luego se hará algún apunte. En todo caso, con relación a los criterios para fijar preceptividades, interesa destacar un artículo contenido en la LEPV al que, a mi entender, no se le ha dado la importancia suficiente, Se trata del art. 187.8(2) que dispone lo siguiente:

En todo caso, para determinar los puestos de trabajo a los que corresponde señalar fecha de preceptividad, se tendrán en cuenta, necesariamente, los objetivos fijados por cada administración pública, institución y organismo en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística.

Este artículo, al margen de los criterios generales relativos a las preceptividades, habilita a las administraciones públicas a determinar preceptividades en atención a los objetivos fijados por esa misma administración. La ley dispone que ello se tendrá en cuenta “en todo caso” lo que podría interpretarse en el sentido de que los criterios generales determinados por Decreto para establecer preceptividades habrán de compatibilizarse con los determinados por cada Administración.

Finalmente, con relación a los procedimientos de acceso, únicamente destacamos, a los efectos de este informe, el art. 188 de la LEPV que se limita a determinar que “el contenido de las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al servicio de las administraciones públicas vascas se adecuará a los perfiles lingüísticos asignados a los puestos de trabajo que hubieran de proveerse con el personal de nuevo ingreso”, de tal forma que “cuando la convocatoria de una plaza tenga su causa en un puesto de trabajo cuyo perfil lingüístico sea preceptivo, su cumplimiento será exigencia obligatoria para el acceso” (188.1 y 2).

El desarrollo reglamentario del artículo 187 de la LEPV se contiene en el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad de Euskadi. Existe un proyecto de Decreto que vendría a derogar esta norma, que aún no ha entrado en vigor. En todo caso, la lectura del proyecto lleva a concluir que, a los efectos del acceso a la función pública, los parámetros generales permanecerán inalterados en cuanto a los criterios para fijar preceptividades, y también la funcionalidad del sistema de perfiles en el acceso a la función pública.

Con lo dicho hasta ahora sabemos que todos los puestos de trabajo tienen su correspondiente PL pero que no todos los PL son preceptivos. En las plazas con perfil no preceptivo el conocimiento del euskera no es una exigencia. El elemento que viene a identificar qué porcentaje de las plazas de cada Administración ha de tener PL preceptivo es el índice de obligado cumplimiento. El índice de obligado cumplimiento se define como el porcentaje que, para cada Administración y en cada período de planificación, debe suponer, respecto del total de dotaciones de puestos de trabajo, el número de aquellas que tengan asignado un perfil lingüístico preceptivo”.

El índice de obligado cumplimiento se calcula de acuerdo con un polinomio que toma como referencia el porcentaje de población vasco parlante residente en la zona de influencia de cada administración. El índice de obligado cumplimiento (IOC) es el resultado de la siguiente fórmula:

$$\text{IOC} = \% \text{ de euskaldunes} + \% \text{ de bilingües pasivos} / 2$$

Los datos que son tomados en consideración a efectos de la fórmula son los resultantes del censo o estadística de población y vivienda, y en su caso las tablas generales de validación. Para cada período quinquenal de planificación, el cálculo de este índice se efectúa a partir de los datos del último Censo o Estadística de Población o Vivienda a la fecha del inicio de cada período de planificación.

El cálculo se realiza sobre la base de los índices sociolingüísticos de la población residente en el ámbito de competencia territorial de cada Administración. Así, para el cálculo del índice en los municipios se utilizan los datos de la población municipal. Lo mismo para calcular el índice correspondiente a la Administración General o a la Administración Foral, utilizándose los datos generales correspondientes a la Comunidad Autónoma o al Territorio Histórico respectivamente, si bien, respecto de ambas se prevé que en el caso de las unidades desconcentradas que actúen sobre un determinado ámbito geográfico se habrán de utilizar los índices correspondientes a esos ámbitos.

Una cuestión básica a los efectos de este informe es saber si el índice de preceptividad tiene naturaleza de mínimos o de máximos. Es decir, resulta importante saber si las Administraciones Públicas, a través de sus ofertas públicas de empleo, pueden configurar lingüísticamente las plazas más allá de lo que exigiría el índice de preceptividad. Si esto fuera posible, las administraciones podrían configurar sus convocatorias de acceso a la función pública (sus ofertas de empleo público) exigiendo la acreditación del conocimiento del euskera de forma general.

Existe alguna jurisprudencia menor que ha admitido la fijación de perfiles preceptivos por encima del índice, pero en el momento actual entendemos que la respuesta al interrogante ha de ser negativa. Lo entendemos así por dos razones: por un lado, la descripción normativa del índice de obligado cumplimiento no dice que se trate de un índice de mínimos. El art. 11.1 del Decreto 86/1997 dice lo siguiente: "El índice de obligado cumplimiento es el porcentaje que, para cada Administración y en cada periodo de planificación, debe suponer, respecto del

total de dotaciones de puestos de trabajo, el número de aquellas que tengan asignado un perfil lingüístico preceptivo". Y de acuerdo con los art.s 27 y 28 de la misma norma, las preceptividades que derivan de ese índice han de ser trasladadas a los procesos de selección para el acceso a la condición de empleado público. El proyecto de Decreto llamado a sustituir al Decreto 86/1997 podría tener la oportunidad de determinar que el índice de preceptividad fuera de mínimos, lo que, a mi entender, tendría apoyo en el art. 187.8(2) de la LEPV. Lamentablemente, el proyecto que se ha hecho público no lo contempla.

La segunda razón por la que entiendo de difícil encaje la ampliación del índice de preceptividad es la más reciente jurisprudencia, de la que se tratará seguidamente, y que ya adelantado, hace caso omiso del sistema diseñado mediante Decreto, aplicando unos parámetros directamente extraídos de su interpretación sobre el principio de proporcionalidad basado exclusivamente en el número de plazas de un concreto procedimiento selectivo que contienen requisitos de conocimiento lingüístico, en contraste con las que no los contienen.

2. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES EN EL PAÍS VASCO

En los últimos tiempos se observa un cambio en los parámetros jurisprudenciales para enfocar el análisis de adecuación a la legalidad de las exigencias lingüísticas en el acceso a funciones públicas. El cambio de enfoque ha afectado a dos ámbitos: el de la contratación administrativa y el del acceso a la función pública. Únicamente nos referiremos a éstas últimas.

Con relación a las exigencias lingüísticas en el acceso a funciones públicas, son exponentes de este cambio jurisprudencial, entre otras, las siguientes sentencias:

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) num. 152/2021, de 4 de mayo. ECLI:ES:TSJPV:2021:986 (caso policía local de Irun)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 84/2023, de 24 de febrero- ECLI:ES:TSJPV:2023:6 (caso ULIAZPI)
- Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de Bilbao 66/2023, de 18 de abril (no publicada en las bases de datos) (caso policías locales Erandio)
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, núm. 3 de Donostia-San Sebastian, de 22 de diciembre de 2023 (caso policías locales)

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Vitoria-Gasteiz, de 6 de abril de 2022 - ECLI:ES:JCA:2022:1272
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Vitoria-Gasteiz, de 30 de diciembre de 2021 (no recogida en las bases de datos)

Las dos primeras sentencias del TSJPV resultan paradigmáticas del cambio jurisprudencial, y a ellas dedicaremos nuestra atención, ya que el criterio que contienen es el posteriormente seguido por los órganos judiciales inferiores.

En el caso de la STSJPV de 4 de mayo de 2021 (caso policía local de Irún) la cuestión de fondo planteada fue la legalidad de una resolución del Ayuntamiento de Irún por la que se aprobaron la convocatoria pública y las bases reguladoras del proceso para cubrir doce plazas de agente de la policía local, asignándose un PL2 preceptivo en todas las plazas. El Tribunal Superior no se refiere al sistema de perfiles lingüísticos que hemos expuesto anteriormente, y parte de una premisa concreta: Dice así el TSJPV:

“hemos de plantearnos si, para garantizar ese derecho de los ciudadanos es estrictamente necesario que todos los policías municipales conozcan el euskera. Y es que, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional, la obligación de conocer esa lengua no afecta a todos y cada uno de los empleados públicos al servicio de la administración, sino a ésta en su conjunto. Por consiguiente, la exigencia de conocimiento del idioma a los aspirantes a cargo público tiene sentido en cuanto es necesaria para garantizar ese derecho. Más allá de ello, podemos considerar que constituye un requisito discriminatorio...” (FJ 5)

Esa fue la primera posición del TC, basada en la tesis conocida como bilingüismo objetivo de servicio que separa, de un lado, el aparato administrativo objetivamente considerado, y de otro, los servidores públicos integrados en aquel (STC 76/1983, de 5 de agosto). Ahora bien, el TSJPV olvida que esa doctrina fue evolucionando siendo posteriormente modificada, primero por la STC 82/1986, de 26 de junio, y más tarde, especialmente, por la STC 46/1991, a la que el Tribunal Superior vasco no hace mención. Pues bien, esta última declaró que “la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas” ; también dijo que la exigencia del conocimiento de las lenguas “se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la administración autónoma... que resulta

imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica” .

La sentencia, por otro lado, no tiene en cuenta el sistema de planificación normativamente establecido. Fija su análisis exclusivamente en los puestos de policía local objeto del concreto procedimiento de acceso, cuando el dato que debiera haberse tomado en cuenta debiera haber sido el conjunto total de dotaciones del ayuntamiento de Irún, como exige la normativa de aplicación, de la ue hace total abstracción. El Tribunal afirma también lo siguiente:

“...Hemos de tener en cuenta que no es necesario que todos los agentes de la policía municipal conozcan el euskera para garantizar a los ciudadanos su derecho a relacionarse con la administración utilizando esa lengua. Sería suficiente con que uno de los integrantes de cada pareja y alguno de los agentes que atiende al público conozcan el idioma. Sin embargo, la

administración ha optado aquí por exigir, como requisito ineludible para poder aspirar a ser policía municipal, acreditar un determinado nivel de euskera. Requisito que, como hemos explicado, no está justificado para garantizar los derechos de los ciudadanos y que, de ese modo, se ha convertido en un elemento de discriminación hacia una parte importante de la población” (FJ 4)

Resulta de difícil calificación que una Sentencia se aparte de los criterios normativamente establecidos, que ni tan siquiera cita, para fijar los que, de acuerdo con su criterio, debieran aplicarse.

La STSJ PV 84/2023, de 24 de febrero (caso Uliazpi) se alinea con la anterior. La convocatoria objeto de recurso preveía que para el acceso a 32 de las

34 plazas convocadas de debía acreditar del conocimiento del euskera correspondiente al PL 2. En este caso, a diferencia del caso anteriormente citado, el TSJPV no pone en duda que la provisión de los puestos de cuidador/a demande, por sus funciones y relación con los usuarios y familiares de estos, el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma. La Sentencia dice así:

“aun en el caso de provisión de puestos como el de cuidador-a que por sus funciones y relación del empleado con los usuarios y familiares de este demanda en el porcentaje señalado el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma” ...

...no obstante el TSJPV argumenta de la siguiente forma para anular las exigencias lingüísticas:

“la interpretación y aplicación “ad casum” de la sentencia de instancia no se compadece con sus postulados constitucionales y, por lo tanto, con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre la cohabitación de los requisitos lingüísticos en las convocatorias de los procedimientos de selección del personal de las Administraciones Públicas con el derecho de los aspirantes en esos procedimientos:

En primer lugar, el derecho de acceso conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad invocados por los recurrentes no puede reducirse a su participación en el procedimiento de selección, si los requisitos lingüísticos establecidas en sus bases comportan para aquellos unas condiciones desfavorables o restrictivas de concurrencia en comparación con las ofrecidas a los candidatos con conocimientos del euskera. Y no por discutirse la valoración como mérito del PL2 en el acceso a 2 plazas de las 34 invocadas, como argumento entendemos “ad hoc” en esta instancia, sino por extenderse el de exigencia del mismo PL (el 2) con fecha de preceptividad, ergo condición de acceso, a los 32 restantes, lo que comporta de “hecho” la exclusión de los aspirantes castellanoparlantes de la convocatoria al reducir a la mínima expresión sus posibilidades de acceso, esto es, el 5,88 del total de plazas convocadas.

Es, pues, esa desproporción entre aspirantes (100% de los euskaldunes vs. 5,88 % de los castellanos parlantes) la que marca el cariz discriminatorio por razones lingüísticas de las bases recurridas”.

...

“..lo que no puede hacer la Administración Pública es trasladar el mencionado objetivo a una convocatoria asignando al 94% de las plazas convocadas un determinado perfil lingüístico en euskera con fecha de preceptividad para así alcanzar o aproximarse al índice de referencia, con la consecuencia de imponer a todos los aspirantes tal requisito en menoscabo del derecho de acceso al empleo público de quienes no acrediten el conocimiento lingüístico requerido”.

La Sentencia parte de que una desproporción en el número de plazas en las que se exige el conocimiento del euskera resulta, per se, discriminatorio, sin fijarse en que la proporcionalidad de la medida guarda relación con el parámetro estatutario relativo a la realidad sicolingüística, en el marco de una planificación que afecta al conjunto de las dotaciones de cada administración pública y no a las convocatorias individualmente consideradas. El canon de proporcionalidad exigido por el TC no puede hallarse en el hecho de que el proceso selectivo prevea más plazas bilingües que monolingües, como erróneamente interpreta el TSJ del País Vasco.

Lo que impone la legislación vasca es que los poderes públicos determinen las plazas en las que el conocimiento de las dos lenguas será preceptivo. Los criterios generales para fijar las preceptividades se establecen en una norma reglamentaria en vigor, que es inaplicable inverosímilmente por los Tribunales. Las distintas administraciones trasladan los criterios reglamentarios a su correspondiente instrumento de planificación lingüística y a sus Relaciones de Puestos de Trabajo, que son los instrumentos en los que se materializan tales criterios, sirviendo de base jurídica a las concretas ofertas públicas de empleo y a las concretas convocatorias. “Tanto el perfil lingüístico como, en su caso, la fecha de preceptividad, deberán quedar incorporados dentro de las especificaciones que, con carácter preceptivo, hubieran de figurar en las relaciones de puestos de trabajo” (artículo 187.9 de la Ley 11/2022).

Ello es el correlato del artículo 56.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), cuando dispone que “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales”. Las características funcionales de los puestos de trabajo, incluidas las lingüísticas, vienen determinadas de forma previa en las relaciones de puestos de trabajo, que, a su vez, son trasladadas a las convocatorias de acceso.

No obstante, la STSJ PV de 24 de febrero (caso Uliazpi), se refiere a este precepto, con cita de ambos párrafos del artículo 98.1 de la Ley de la Función Pública, para indicar lo siguiente:

Ahora bien, esa vinculación de las bases de la convocatoria a los requisitos lingüísticos de los puestos propios de la categoría o Cuerpo a que pertenezcan las plazas convocadas, establecidos en la RPT, ha de comportar, a la vez, que el ejercicio de las potestades de auto organización propias de ese instrumento, el respeto a los derechos de acceso a las plazas convocadas, amparados por los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, ya que el procedimiento de selección del personal de las Administraciones Públicas concierne, indiscutiblemente al ejercicio de aquellos derechos constitucionales. (FJ 5)

El contenido funcional y lingüístico de los puestos de trabajo se encuentra determinado de forma previa en las relaciones de puestos de trabajo, cuya naturaleza de actos administrativos ha sido confirmado por el TS (STS de 5 de febrero de 2014, entre otras). En coherencia con esta interpretación, no resulta posible modificar las relaciones de puestos de trabajo (actos firmes) por vía de un recurso indirecto. Jurídicamente, tampoco sería posible modificar el contenido funcional del puesto de trabajo sobre la base de que el número de plazas ofertadas en un concreto proceso selectivo con perfil lingüístico preceptivo sea superior al de plazas sin perfil

lingüístico preceptivo, si tales especificaciones constaran previamente en las relaciones de puestos de trabajo firmes.

La lectura conjunta de ambas Sentencias lleva a realizar una serie de consideraciones: se trata de pronunciamientos muy regresivos, de carácter involutivo, que desconocen totalmente la normativa vigente sobre la materia (Decreto de Perfiles Lingüísticos), y con importantes efectos negativos sobre el proceso de normalización del euskera. Las Sentencias, en la práctica, suponen la modificación de hecho de las bases jurídicas del sistema de normalización lingüística articuladas normativamente.

El enfoque general de estas sentencias resulta restrictivo en lo que respecta a los derechos lingüísticos asociados al euskera. El número de sentencias aumenta, y su orientación se inclina hacia una interpretación cada vez más limitada en cuanto a los derechos lingüísticos vinculados al euskera en comparación con la amplitud de enfoque que a menudo se concede a los derechos lingüísticos relacionados con el castellano.

El análisis de estas sentencias revela un cambio de enfoque por parte del Tribunal. El Tribunal desplaza la normativa autonómica relativa al proceso de normalización lingüística y resuelve sobre la base de una interpretación directamente basada en preceptos constitucionales, o en principios jurídicos como el de la proporcionalidad. El enfoque del Tribunal Superior de Justicia se basa en interpretar las previsiones lingüísticas a través del tamiz constitucional de forma directa, sin reparar en la normativa de aplicación.

En la práctica, la más reciente jurisprudencia ha desactivado los instrumentos jurídicos sobre los que se soporta el proceso de normalización del euskera en las administraciones públicas. Actualmente no hay seguridad jurídica. En esta tesitura, y ante la gravedad de la situación, cabe proponer una intervención legislativa, de lo que se tratará seguidamente.

3. PROPUESTA

El sistema aplicado hasta el momento en la CAPV se basa en la singularización lingüística de los puestos de trabajo. Las exigencias de conocimiento únicamente se aplican en el caso de ciertos puestos de trabajo (o de ciertas dotaciones). En Cataluña y en Galicia el sistema aplicado es muy distinto. En estas dos Comunidades Autónomas, el conocimiento de las dos lenguas oficiales se establece como condición general de acceso a las funciones públicas.

En Galicia, el art 51.2 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia dispone lo siguiente:

A efectos de lo previsto en este artículo, para dar cumplimiento a la normalización del idioma gallego en las administraciones públicas de Galicia y para garantizar el derecho al uso del gallego en las relaciones con las administraciones públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como la promoción del uso normal del gallego por parte de los poderes públicos de Galicia, en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a los puestos de las administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley se incluirá un examen de gallego, excepto para aquellas personas que acrediten el conocimiento de la lengua gallega de conformidad con la normativa vigente.

En Cataluña la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística dispone lo siguiente en el artículo 11:

1. El personal al servicio de las Administraciones, las Corporaciones y las instituciones públicas de Cataluña debe tener un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, tanto en la expresión oral como en la escrita, que lo haga apto para desarrollar las funciones propias de su puesto de trabajo
2. En el proceso de selección para acceder a plazas de personal de la Administración de la Generalidad, la Administración local y la Administración y Servicios de las Universidades, incluido el personal laboral, debe acreditarse el conocimiento de la lengua catalana, tanto en la expresión oral como en la escrita, en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate, en los términos establecidos en la legislación de la función pública

La legislación en materia de función pública de Cataluña establece el mismo principio. Así, el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, dispone lo siguiente en su artículo 42, rubricado "Principios de la selección":

Conforme a los principios enunciados en el artículo 103.1 de la Constitución, la Administración de la Generalidad seleccionará la totalidad de su personal con criterios de objetividad, en función de los principios de igualdad, mérito y capacidad de los aspirantes, y mediante convocatoria

pública. En el proceso de selección deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita.

El conocimiento del catalán también se aplica en los casos de movilidad, como establece el artículo Artículo 74:

1. Los funcionarios procedentes de otras administraciones que accedan al servicio de la Administración de la Generalidad por la vía prevista en el apartado 2 del artículo 61 deberán poseer un grado de reconocimiento suficiente del catalán para desempeñar las funciones del puesto de trabajo propio.

En ambos sistemas el sistema que se aplica es el de la generalización de las exigencias lingüísticas en el acceso a las funciones públicas. El TC se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del sistema aplicado en Cataluña. En concreto, la STC 46/1991, de 28 de febrero, dijo lo siguiente, en su FJ 3:

No resulta aceptable el argumento del Abogado del Estado de que esa exigencia puede suponer un obstáculo para acceder a la función pública para quien carezca del conocimiento del catalán. El propio principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función pública de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira. Por lo que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas. No debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un requisito ad extra, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que, según el art. 34 de la Ley catalana 17/1985, ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar, y por tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad, tal como impone el art. 103 C.

E. (STC 27/1991, fundamento jurídico 4.º)

La razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, viene justificada por diversos motivos. En primer lugar, debemos mencionar el carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalidad, junto con el castellano, ambas de uso preceptivo (art. 5 Ley catalana 7/1983); que son válidas y eficaces las actuaciones administrativas hechas en catalán (art. 7.1 Ley catalana 7/1983); y que los particulares gozan del

derecho de usar el catalán en sus relaciones con la Administración (art. 8 de la Ley 7/1983 y STC 82/1986, fundamento jurídico 3º). Además, se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art. 103,1 C. E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el

funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (art. 3.2 C. E. y art. 3.2 E. A. C.) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. (FJ 3)

De esta Sentencia destacamos los siguientes aspectos:

- La exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas. Es decir, no cabe contraponer las exigencias lingüísticas y los principios constitucionales de mérito y capacidad que han de aplicarse en los procedimientos de acceso (artículos 23 y 103.3 CE). Las exigencias lingüísticas también son requisitos de mérito y capacidad.
- El TC justifica que resulta razonable exigir el conocimiento de la lengua propia como requisito general en el acceso sobre la base de ciertos parámetros: uno, el carácter oficial del catalán; otro, "en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art. 103.1 C.E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta "imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma".

Si se quisiera transitar hacia un modelo similar al aplicado en Cataluña, un obstáculo que cabría alegar de contrario podría ser, precisamente, que la extensión del uso del euskera no es la misma que la extensión del uso del catalán, a que alude el TC, entre otras justificaciones (que no la única). Sin entrar a matizar el alcance de las palabras del TC, ni contrastarlas con la realidad sociolingüística de las diferentes zonas del país, cabría proponer que la ley que introdujera el parámetro de generalización del

conocimiento, incluyera asimismo una posibilidad abierta para excepcionar la regla general, posibilitando su adaptación a la realidad sociolingüística de las diferentes zonas de la CAPV.

- El principio de proporcionalidad exige que el nivel de exigencia de la lengua propia se acomode a las funciones del puesto de trabajo al que se pretende acceder.

Teniendo en cuenta lo hasta ahora analizado, se plantea la siguiente **propuesta**:

Transitar hacia un modelo de exigencias lingüísticas generalizadas en el acceso, pero dotándolo de la suficiente flexibilidad que permita relajar el principio general para permitir aplicaciones acomodadas a las distintas realidades sociolingüísticas del país. Se trataría de invertir la funcionalidad del sistema actual, en el que las exigencias lingüísticas se plantean sobre aquellas plazas que previamente determinen los poderes públicos. El sistema propuesto

partiría del principio inverso, posibilitando que, sobre la base de criterios objetivos y justificados, en aquellas plazas que determinen los poderes públicos las exigencias lingüísticas no se apliquen, caso en el que el conocimiento del euskera sería valorado como mérito.

Este planteamiento podría hacerse compatible con el sistema de perfiles lingüísticos, si bien exigiría revisar su funcionalidad respecto de los procedimientos de acceso, en la medida que el conocimiento del euskera, acomodado a las funciones y naturaleza de las plazas, actuaría, por regla general, como condición, salvo excepciones justificadas.

La propuesta podría articularse mediante una modificación puntual de la Ley de Empleo Público Vasco para introducir:

1. El criterio general aplicable en los procesos selectivos para el acceso a la función pública vasca será la necesidad de acreditar el conocimiento adecuado del euskera y del castellano tanto en la expresión oral como en la escrita, en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate.
2. Las Administraciones Públicas vascas podrán, de manera justificada, inaplicar la regla general, excluyendo la acreditación del conocimiento del euskera para determinadas plazas, en atención a las circunstancias sociolingüísticas de su ámbito geográfico de aplicación, o de aquellos otros criterios que se determinen en sus instrumentos de planificación lingüística.

3. El límite de la inaplicación de la exigencia de conocimiento de las lenguas oficiales en el acceso vendrá determinado por el resultante de aplicar el índice de obligado cumplimiento en el conjunto de dotaciones de la administración correspondiente. El índice de obligado cumplimiento tendrá, en todo caso, carácter de mínimo, y las administraciones públicas vascas podrán ampliarlo en atención a los objetivos fijados por cada administración pública, institución y organismo en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística.



TXILLARDEGI
Gogoeta
Gunea

* TMeLab-en ekimen bat

Marco legal de la política lingüística en el siglo XXI