



INFORME DEL CONSEJO DE RELACIONES LABORALES EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DE NORMALIZACIÓN DEL USO DEL EUSKERA EN EL SECTOR PÚBLICO VASCO

Antecedentes

1º.- Por parte del Departamento de Cultura y Política Lingüística se ha remitido al Consejo de Relaciones Laborales el proyecto de Decreto de normalización del uso del euskera en el sector público vasco a efectos de la realización del correspondiente informe sobre su contenido.

Este nuevo Decreto derogará de forma expresa el Decreto 86/1997, que es la norma que refundió el conjunto de disposiciones previas de rango reglamentario en relación con esta materia, y su objetivo declarado es modernizar y actualizar una norma que lleva más de 25 años en vigor, así como adecuarla a las últimas modificaciones legales que de manera directa e indirecta afectan al régimen de las lenguas oficiales y al uso del euskera en el conjunto de las administraciones vascas y, de forma especial, a la reciente Ley 11/2022, de Empleo Público Vasco, aprobada el 11 de diciembre.

2º.- El Consejo de Relaciones Laborales es competente, de acuerdo con su normativa reguladora, para la emisión de informe preceptivo y no vinculante en relación con proyectos de decreto del Gobierno en materia de política laboral (art. 3, b de su ley reguladora 4/2012, de 23 de febrero).

3º.- Procede en primer lugar, por tanto, acotar el ámbito del presente informe ya que la norma que se analiza incluye una serie de aspectos que desbordan la materia laboral. En efecto, el Decreto fija un marco común y único para el conjunto de las administraciones públicas y de los diferentes entes que conforman el sector público vasco (art. 2), quienes bajo el principio genérico de autoorganización deben ordenar y planificar el uso de las lenguas oficiales en su propio organismo en aplicación de los principios, mandatos, criterios y pautas establecidos en él.

4º.- Es claro, en cualquier caso, que el proyecto de Decreto afecta de manera directa al conjunto de derechos y obligaciones de las personas que prestan sus servicios, bajo diferentes formas jurídicas, funcionarial, estatutaria o laboral, en cualquiera de las entidades del sector público vasco.

5º.- Del mismo modo, algunas de sus previsiones pueden provocar también ciertos efectos y consecuencias para quienes trabajan en el sector privado, aunque no sean sus destinatarios directos. Así ocurrirá, por ejemplo, en aquellos casos en que la vinculación de una



empresa privada a través de diferentes figuras jurídicas con un organismo afectado por el presente Decreto implique el surgimiento para sus propios trabajadores, conforme a lo que se determina en los artículos 13, 14 y 15, de una serie de exigencias en materia de capacitación lingüística, añadidas y diferentes a las que derivan de su condición de personal laboral sujeto a la normativa común.

Análisis y contenido del proyecto de Decreto

PRIMERO.- Delimitación del alcance del informe.

Como es lógico, el análisis técnico que se realiza a continuación se ajusta a las consideraciones que se han hecho en los antecedentes previos e incide, sobre todo, en aquellos aspectos de la norma que afectan de manera más clara al marco de derechos y obligaciones de las personas trabajadoras, entendidas estas en sentido material y amplio y con independencia de la naturaleza jurídica de su concreta prestación de servicios, funcionarial, estatutaria o laboral.

Desde esta perspectiva, el informe se debería centrar en el nuevo sistema de perfiles lingüísticos, así como en los criterios para el establecimiento de fechas de preceptividad para su acreditación y las consecuencias que de ello se derivan, tanto para la provisión o mantenimiento de un puesto de trabajo dentro del sector público vasco, como para la consideración del euskera como mérito específico en otros procesos de acceso, movilidad y promoción interna.

Sin embargo, el modo en que el proyecto de Decreto analizado establece los principios y regula las normas a las que deben ajustarse en sus decisiones organizativas y en sus actuaciones con terceros todas las entidades del sector público vasco, puede repercutir, con mayor o menor intensidad, en las obligaciones de las personas trabajadoras, tanto del sector público como del privado, por lo que estas consideraciones técnicas deben abarcar también a una parte al menos de su regulación general.

SEGUNDO.- Los instrumentos de planificación.

La planificación de los entes públicos en torno al uso y normalización del euskera (sección II del capítulo II) pivota sobre dos instrumentos básicos: el primero, los llamados criterios de uso de las lenguas oficiales, que todos los afectados por la norma deben aprobar como guía específica para su propio organismo, y el segundo, los planes estratégicos y de gestión del uso de la lengua que, dentro de los diferentes periodos de planificación establecidos por el gobierno vasco, deben ser periódicamente aprobados y ejecutados por quienes conforman el sector público vasco.

El primer instrumento, los criterios de uso, sin perjuicio de su actualización y revisión cuando proceda, tiene vocación de



permanencia y abarca obligatoriamente a determinados aspectos y parcelas de actuación del ente público de que se trate: imagen institucional, lengua de servicio, lengua de trabajo, contratación pública, convenios con terceros, subvenciones y relaciones institucionales.

A los efectos del presente informe, merecen especial atención aquellas de estas parcelas de actuación que puedan incidir en mayor medida en el empleo público o que puedan afectar en algún sentido, aunque de manera indirecta, al privado.

a.- En relación con el empleo público

Como ya se ha dicho, la nueva norma fija un marco general y de obligado cumplimiento para el conjunto del sector público vasco, dentro del cual otorga un relevante margen de autonomía a cada ente para la determinación y aprobación de sus propios criterios de uso de las lenguas oficiales en su doble dimensión: como vehículo para prestar servicio a la ciudadanía (dimensión externa) y como medio de comunicación y trabajo entre los propios trabajadores (dimensión interna).

a.1.- En tanto lengua de servicio, el proyecto de Decreto establece pautas para determinar el idioma que ha de ser utilizado para la tramitación de procedimientos administrativos y el desarrollo de las relaciones escritas y orales de los empleados públicos con la ciudadanía en el ejercicio de sus funciones. Sin duda, estos criterios resultarán determinantes para la atribución a los diferentes puestos del correspondiente perfil lingüístico, en función de sus características específicas y su grado de relación con el público.

En lo que se refiere a este primer nivel, las exigencias relativas a la acreditación por los empleados del sector público de un determinado grado de capacitación lingüística en euskera es una consecuencia refleja del derecho de la ciudadanía a relacionarse con los entes públicos en la lengua oficial de su elección.

a.2.- En tanto lengua de trabajo, el proyecto de Decreto proclama de forma abierta y expresa que la regulación y planificación de uso del euskera en sus actuaciones internas se hará bajo el objetivo de convertirlo en “*lengua de trabajo de uso normal y general en sus actividades*” (art. 12.1) y remarca esta idea en el segundo párrafo del mismo precepto al insistir en que “*será objetivo principal de la planificación lingüística de cada entidad que todas sus actuaciones internas, tanto orales como escritas, sean realizadas en euskera*”.

En esta segunda dimensión del uso de la lengua, y a diferencia de lo señalado en el apartado anterior, la voluntad de impulsar el euskera como lengua de trabajo preferente entre quienes ya han acreditado un



determinado perfil lingüístico es una decisión de carácter político que se articula jurídicamente a través del presente proyecto de Decreto.

En todo caso, de aquella proclamación general derivan algunas consecuencias. Entre ellas, y por lo que se refiere a los derechos del personal público:

- La “obligación” para todas las entidades destinatarias de la norma de adoptar las medidas necesarias para que el personal a su servicio esté debidamente formado en lo que a la competencia comunicativa en euskera se refiere;

-La posibilidad de que las entidades del sector público “puedan” (dados los términos en que está redactada la norma (art. 23.3) establecer la “obligación” de que el personal a su servicio utilice el euskera como lengua de trabajo, siempre que la fecha de preceptividad del perfil lingüístico esté vencida y el titular del puesto haya acreditado a su vez dicho perfil. Se trata, en todo caso, de una “obligación” de contenido impreciso (la expresión que utiliza la norma es que la persona trabajadora afectada “deberá” utilizar el euskera...) y de alcance dudoso en términos jurídicos ya que desborda el ámbito de las obligaciones naturalmente inherentes a una relación profesional de prestación de servicios.

b.- En relación con el empleo privado

Como ya se ha anticipado en los antecedentes del presente informe, la relación de los diversos entes del sector público vasco en el ejercicio de su actividad ordinaria con empresas y personas del sector privado puede tener también, de manera indirecta, consecuencias significativas para sujetos excluidos, en principio, del ámbito de aplicación del proyecto de Decreto analizado. Entre ellos, las personas trabajadoras en empresas que contratan con las entidades públicas la prestación de un servicio de titularidad pública y/o que reciben subvenciones de ellas.

El proyecto de Decreto regula estos dos supuestos en los artículos 13 y 15, y establece dos niveles de exigencia diferentes, aunque en ambos casos lo hace mediante fórmulas genéricas y de contornos poco precisos, lo que puede generar dudas en torno a su aplicación y afectar, por tanto, a la necesaria seguridad jurídica de los potencialmente afectados por estas previsiones normativas.

-procedimientos de contratación: el principio general en este primer supuesto es que, siempre que la prestación contratada o subcontratada implique una relación directa con la ciudadanía, la administración o el ente titular de la competencia deberá asegurarse de que esta se desarrolla en condiciones lingüísticas equivalentes a las que les serían de aplicación en el caso de prestación directa del servicio. El uso del término “condiciones equivalentes” frente al adjetivo “idénticas”



implica en todo caso un juicio de “adecuación” y un margen de interpretación discrecional de cada ente público que dificulta el control efectivo del modo en que se aplique en cada caso el precepto analizado.

Este “margen” de apreciación es posiblemente también la razón última de que el proyecto de Decreto atribuya a cada ente público la responsabilidad de incluir en los pliegos de contratación las cláusulas que sea precisas para garantizar el cumplimiento de esta exigencia, sin establecer otros criterios de control adicionales, ni fijar el modo en que la decisión pueda ser fiscalizada o revisada.

La enunciación de este principio en términos tan genéricos puede introducir, como ya se ha señalado, relevantes dosis de inseguridad jurídica y generar para los trabajadores de los empresarios privados que concurren a los procesos de licitación exigencias adicionales de capacitación lingüística que desbordarían de manera no justificada las que naturalmente les corresponden como empleados por cuenta ajena en aplicación de la normativa laboral común. Todo ello, además, sin la existencia de ningún tipo de medida que pueda favorecer o apoyar su capacitación lingüística progresiva.

-procedimientos de subvención: en el caso de las subvenciones, el proyecto de Decreto utiliza una fórmula más imprecisa y, por tanto, más insegura aun desde el punto de vista de sus consecuencias para el conjunto de entidades potencialmente subvencionables. En concreto, la norma (art. 15.2) dispone que, cuando la actividad objeto de subvención implique un trato directo con los ciudadanos y ciudadanas, se garantizará el uso normal del euskera, sin perjuicio del castellano.

Todas las consideraciones realizadas en el apartado anterior de este informe pueden ser, por tanto, trasladadas aquí, con las matizaciones necesarias y el añadido de que a medida que la expresión legal es más genérica, el efecto negativo sobre la seguridad jurídica y la dificultad para articular mecanismos de control frente a su ejercicio aumenta.

TERCERO.- El nuevo sistema de perfiles lingüísticos, las fechas de preceptividad y los sistemas de acreditación de la competencia lingüística.

3.1.- El perfil lingüístico

El proyecto de Decreto objeto de análisis introduce relevantes modificaciones en el sistema de perfiles lingüísticos aplicable en el conjunto de las administraciones públicas, entes y organismos que integran el sector público vasco. En lo que se refiere al uso de las lenguas oficiales para el desarrollo de su actividad y a la normalización del uso del euskera, todos ellos quedarán sometidos a una norma común y a un marco general unificado a partir del cual



cada organismo o ente debe diseñar, planificar e implementar sus propias decisiones y articular, aprobar y aplicar sus instrumentos específicos de planificación.

Uno de ellos, de singular trascendencia en el ámbito del empleo público (entendido como el conjunto de personas que prestan servicios en el sector público vasco con independencia de la naturaleza jurídica de su relación de prestación de servicios), es la obligación de asignar un perfil lingüístico a todos los puestos de trabajo, sin excepción. Este perfil debe formar parte necesariamente de la RPT de cada entidad.

El proyecto de Decreto define el perfil lingüístico como el nivel de competencia comunicativa necesario “en euskera” establecido para el desempeño de cada puesto de trabajo.

Las novedades más significativas con respecto a la normativa previa se concretan en varios puntos:

-La adecuación formal del perfil lingüístico a los niveles de conocimiento de la lengua establecidos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (cuya incorporación al marco vasco se produjo mediante el Decreto 297/2010). A tal efecto, la disposición transitoria primera del proyecto de Decreto establece las equivalencias entre los cuatro perfiles lingüísticos existentes en la actualidad y las nuevas denominaciones ajustadas al marco europeo, y abre un plazo de un año, desde su entrada en vigor, para llevar a cabo esta adecuación de las denominaciones actuales a lo previsto en la nueva norma.

-La diferenciación entre las competencias orales y escritas en euskera (comprensión y expresión) en función del nivel de exigencia de unas y otras requerido para el desarrollo de las funciones del puesto.

-El establecimiento de unas tablas de competencias en las que se recogen de forma separada las competencias orales y escritas (art. 22).

-la creación de tres grupos de perfiles lingüísticos diferenciados: el perfil simétrico, cuando las competencias escritas y orales coinciden; el perfil asimétrico cuando estas competencias difieren para un mismo puesto de trabajo, y el nivel parcial, cuando, por razones de discapacidad, solo se exigen unas u otras para el desempeño del puesto.

Aunque la asignación de perfiles lingüísticos a los puestos de trabajo que integran la plantilla de cada organismo a través de su RPT forma parte de su capacidad de autoorganización y expresa el resultado de los correspondientes análisis funcionales, el proyecto de Decreto dedica la sección III de su capítulo III a la fijación de los criterios comunes y de aplicación imperativa que acotan el margen de discrecionalidad en el que puede desenvolverse cada ente público.



A modo de reglas generales se establecen los siguientes criterios:

-Es preceptivo, en primer lugar, tomar en consideración el nivel de titulación exigido para el acceso al cuerpo en que se integre el correspondiente puesto de trabajo. Este nivel de estudios, además de suponer, en su caso y conforme a lo previsto en el Decreto 47/2012 para el caso de estudios oficiales que se hayan realizado en euskera, la exención de la acreditación correspondiente implica la asignación automática de un determinado nivel de capacitación lingüística.

Ello no obstante y de acuerdo con las características propias del puesto de trabajo a perfilar, se permite también con carácter excepcional la asignación de un perfil lingüístico inmediatamente anterior o superior al que por titulación le correspondería.

-Se establece igualmente, como regla general de carácter subsidiario, que a los puestos de trabajo para cuyo acceso no se requiere acreditar ninguna titulación oficial se les debe asignar un perfil simétrico B1.

Estas reglas se completan a su vez con dos excepciones:

-En puestos para cuyo desempeño se exigen competencias de expresión escrita esporádicas o poco habituales se permite la asignación de un perfil asimétrico, rebajando la destreza de expresión escrita requerida hasta el nivel A2 y manteniendo las competencias de expresión oral en el nivel B1.

-Para puestos en los que se requieren competencias de expresión oral habituales y en los que exista una relación directa con la ciudadanía, el perfil lingüístico correspondiente a la destreza de expresión oral deberá ser como mínimo el B2 (aunque se permite la asignación de un perfil asimétrico B1 para las destrezas escritas).

Estas reglas conforman un marco general de obligado cumplimiento al que los diferentes entes del sector público vasco deben ajustarse en la elaboración de sus RPT (s) para la asignación a cada puesto de un perfil lingüístico. Todas ellas resultan, por otra parte, coherentes con las escalas recogidas con carácter general en el artículo 22, que van desde el B1 al C2 para los perfiles simétricos y del A2 al C1 para los asimétricos. Esto significa que en el sector público vasco no podrá existir ningún puesto de trabajo que se sitúe fuera de esa escala, a pesar de que el Decreto 297/2010 incluya también entre las titulaciones admitidas el nivel A1.

3.2.- las fechas de preceptividad

El otro elemento que determina los requisitos necesarios para el acceso o la permanencia en un puesto de trabajo del sector público vasco es la denominada “fecha de preceptividad”, la cual expresa el momento a partir del cual el titular del puesto debe acreditar estar en posesión del perfil asignado al mismo.



Así como todos los puestos de trabajo, tal y como ya se ha señalado, deben tener asignado un perfil lingüístico, no en todos ellos es exigible con carácter preceptivo, sin embargo, su acreditación efectiva. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el art. 25 del proyecto de Decreto, el porcentaje de puestos en los que preceptivamente se deberá acreditar la posesión del perfil lingüístico varía en función de lo que se denomina el “índice de obligado cumplimiento”. Este índice se obtiene a partir de los datos contenidos en el Censo o Estadística de Población y Vivienda (vigente en la fecha de aprobación del correspondiente plan estratégico) y se determina por la suma de euskaldunes y cuasieuskaldunes partido por dos en el territorio de actuación del ente de que se trate (de acuerdo con la suposición implícita de que este valor expresa el número potencial de personas que pueden llegar a demandar algún tipo de servicio público utilizando como lengua vehicular el euskera).

Esta variación en el porcentaje de puestos con perfil lingüístico es la que explica a su vez que el proyecto de Decreto analizado establezca un conjunto de reglas adicionales a efectos de determinar, a partir del índice de obligado cumplimiento que afecte a cada ente público, qué puestos de trabajo se consideran prioritarios para la asignación de fechas de preceptividad (de acuerdo con lo establecido en su artículo 34):

- los que tengan relación con la ciudadanía (como garantía de que el euskera sea utilizado como lengua de servicio)
- los de naturaleza transversal (como garantía de que el euskera funciones como lengua de trabajo)
- los que mantengan comunicación habitual con otras entidades externas
- aquellos que, no estando incluidos en los supuestos anteriores, se encuentren vacantes.

En todo caso y con carácter general, la fecha de preceptividad, una vez que el puesto la tiene asignada, es de exigencia inmediata y solo de forma excepcional se admite la asignación diferida de una fecha de preceptividad a quienes vinieran ocupando un puesto de trabajo sin haber acreditado el perfil asignado al mismo. La nueva fecha se debe establecer, en todo caso, de acuerdo con las circunstancias concretas de la persona afectada y de las previsiones de tiempo estimadas, en función de ellas, para la adquisición efectiva del nivel asignado a su puesto.



CUARTO.- Los sistemas de acreditación de la competencia lingüística.

El proyecto de Decreto acota también los sistemas a través de los cuales se puede valorar la competencia lingüística y acreditar, en consecuencia, el correspondiente perfil.

En concreto, las vías existentes son tres, a las que se añade la posibilidad de convalidación de certificados y títulos oficiales y el régimen de exenciones (para la acreditación) cuando se está en posesión de determinadas titulaciones académicas, según lo establecido en el Decreto 47/2012.

Las vías disponibles son:

-las convocatorias ordinarias y extraordinarias del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), que es el único organismo competente (habilitado) en el ámbito del sector público vasco para acreditar perfiles lingüísticos. Estas convocatorias pueden ser independientes o simultáneas al proceso de selección para el acceso a una plaza pública.

-la realización de pruebas de selección para el acceso a una plaza o puesto usando el euskera como lengua vehicular, con el asesoramiento y “validación” de las pruebas (en lo que se refiere al nivel de competencia lingüística) del IVAP.

-el uso efectivo del euskera en el desempeño de las funciones correspondientes al puesto de trabajo.

Esta última vía, de carácter novedoso con respecto a la normativa actual, no se desarrolla, sin embargo, en el proyecto de Decreto, sino que se remite a un desarrollo reglamentario posterior, tal y como se dispone en el art. 29.2.

Como ya se ha señalado, a estas vías para acreditar el perfil hay que añadir todo el sistema vigente de convalidación, equivalencias y exenciones con respecto a titulaciones de carácter oficial.

QUINTO.- Las consecuencias vinculadas al perfil lingüístico desde el punto de vista del acceso a una plaza o puesto de trabajo en el sector público vasco (el euskera como requisito de acceso o de mantenimiento) y los efectos del perfil lingüístico en relación con los sistemas de provisión (el euskera como mérito).

5.1.- El perfil lingüístico como requisito de acceso o permanencia

-Una vez vencida la fecha de preceptividad, el cumplimiento del perfil lingüístico se configura como un requisito de obligado cumplimiento y de carácter inexcusable para el acceso al puesto de trabajo. En consecuencia, aquellas personas que no acrediten, conforme a alguno



de los sistemas analizados en el párrafo precedente, estar en posesión del perfil correspondiente al puesto de trabajo al que opten, no podrá acceder al mismo.

-Igualmente, y sin perjuicio de las exenciones de carácter personal legalmente tasadas para quienes sean titulares de un puesto de trabajo con perfil preceptivo no acreditado, las cuales se analizarán en el apartado siguiente del presente informe, el perfil lingüístico con fecha de preceptividad vencida constituye también un requisito de permanencia en el puesto de trabajo.

-Por último, el perfil lingüístico acreditado, siempre que no sea preceptivo para el acceso al puesto, se valorará necesariamente (“*deberá valorarse*”, es la expresión que utiliza el art. 38.2 del proyecto de Decreto) como mérito en los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo en el sector público vasco. A estos efectos, el proyecto de Decreto incorpora una tabla, igualmente de obligado cumplimiento para todos los destinatarios de la norma, que “acota” el porcentaje mínimo y máximo de valoración en función de los diferentes niveles de capacitación (art. 38.3). Dentro de estos porcentajes, sin embargo, cada entidad del sector público vasco goza de un cierto margen de discrecionalidad para la determinación final del peso relativo, dentro del conjunto de méritos, del conocimiento acreditado del euskera.

5.2.- El régimen de exenciones

El proyecto de Decreto establece por último un régimen de exenciones. Se trata de situaciones jurídicas de carácter estrictamente personal vinculadas no al puesto de trabajo sino a su titular.

Este régimen de exenciones se aplica solo en aquellos casos en que el puesto de trabajo de que se trate esté ya efectivamente ocupado en la fecha en que el perfil lingüístico se convierta en preceptivo y constituye, por tanto, una excepción al principio general enunciado anteriormente de que el perfil preceptivo es un requisito de permanencia en el puesto.

En todo caso, la expresión “*titular del puesto*” contenida en el artículo 40.1 del proyecto de Decreto indica que solo es posible acceder a una de las exenciones legalmente previstas cuando el ocupante tiene una relación de empleo estable, en función de la naturaleza jurídica de su relación de prestación de servicios, funcional, estatutaria o laboral, con el ente público de que se trate.

Además de ello, la exención por razón de edad o incapacidad para el aprendizaje se produce, con carácter exclusivo, para el puesto de trabajo que la persona interesada esté ocupando el momento de su reconocimiento (art. 43).

Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el proyecto de Decreto de normalización del uso del euskera en el sector público vasco.

LAN
HARREMANEN
KONTSEILUA
CONSEJO DE
RELACIONES
LABORALES



Las exenciones serán reconocidas, previa la tramitación del correspondiente procedimiento de exención (de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del proyecto de Decreto, que fija requisitos de documentación y procedimentales diferentes para cada supuesto), en los siguientes casos:

-edad superior a 45 años del titular del puesto al inicio del periodo de planificación en el que el perfil lingüístico se declara preceptivo.

-personas con un nivel de estudios inferior al bachiller elemental, EGB o ESO.

-personas con discapacidad que tenga dificultades de aprendizaje del euskera.

-personas en quienes concurra “*carencia manifiesta y contrastada de las destrezas aptitudinales necesarias en el proceso de aprendizaje del idioma*”.

Por último, el proyecto de Decreto dispone que, una vez reconocidas, las exenciones se mantendrán solo mientras no desaparezcan o decaigan las razones que motivaron su reconocimiento.

Alegaciones de los miembros de la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales

PRIMERO.- Por el miembro de la Comisión designado por **CONFEBASK** se realizaron las siguientes alegaciones en relación con el contenido del proyecto de Decreto sometido a informe:

1º.- Aunque desde su organización asumen y comparten en lo sustancial las consideraciones técnicas que se hacen en el apartado previo de este informe, quieren insistir en primer lugar sobre los efectos potenciales de la nueva norma en relación con las contratas y subcontratas y con la actividad subvencional a la vista de la regulación contenida en los artículos 13 y 15 del Decreto.

Desde su punto de vista, las nuevas exigencias introducidas en este proyecto, si se mantienen en sus términos actuales, provocarán importantes repercusiones en el ámbito privado. Por una parte, porque al condicionar la contratación con el sector público al cumplimiento de unas determinadas exigencias de capacitación lingüística de la plantilla de la empresa concurrente, se está imponiendo a una empresa privada (que formalmente está fuera del ámbito de aplicación del proyecto de Decreto) un requisito adicional que puede hacer inviable para ella el acceso a un contrato; y, por otra, porque en todo caso se estarían creando indirectamente para sus trabajadores una serie de obligaciones que desbordan las que estrictamente les corresponden como personal sujeto a la normativa laboral común.



2º.- La organización empresarial a la que representa no se opone obviamente a la capacidad reguladora de la administración para establecer obligaciones cuyo objetivo último sea garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía en cuanto al uso de las lenguas oficiales, ni niega en abstracto que ello pueda repercutir no solo en el sector público, sino también en las relaciones jurídicas, y sus correspondiente derechos y obligaciones, del sector privado, pero cuestiona abiertamente el modo concreto en que se hace en este proyecto de Decreto. Al menos por tres razones:

-porque tal y como están redactados los artículos 13 y 15 del proyecto de Decreto, se generan importantes dosis de inseguridad jurídica, como se señala en el apartado de consideraciones técnicas del presente informe, al que se remite.

-porque una norma que está llamada a tener consecuencias tan relevantes, tanto desde el punto de vista de la actividad empresarial, como de los derechos y obligaciones de las personas trabajadoras que de manera refleja habrán de soportar las consecuencias derivadas de la imposición de nuevos requisitos a sus empleadores, debería haber sido objeto de una extensa y precisa evaluación previa del coste en términos económicos y de empleo de estas decisiones. Y salvo error u omisión por su parte, no se ha realizado valoración alguna, ni se han confeccionado, por tanto, las correspondientes memorias de impacto en relación con ninguno de estos efectos y consecuencias.

-porque, por la misma razón esgrimida en el apartado anterior, es decir, el significativo impacto de la norma también en el ámbito privado, el establecimiento de un nuevo régimen jurídico en relación con el uso de las lenguas oficiales, cuya necesidad y oportunidad no cuestionan, debería haber venido precedido de una fase de negociación y diálogo con los agentes sociales que representan y defienden los intereses de las personas empleadoras y trabajadoras. En este sentido, y al menos por lo que respecta a Confebask, no es que dicha negociación no haya existido, sino que esta ni siquiera ha sido previamente informada del contenido del Decreto en relación con aspectos directamente conectados con sus intereses específicos, que se incluyen en su ámbito natural de actuación y forman parte de sus responsabilidades institucionales como única organización empresarial más representativa de la CAPV.

3º.- En consecuencia, su postura con respecto al proyecto de norma que se informa, como ya ha hecho constar igualmente en otros foros, como el Consejo Económico y Social, es crítica y la valoración de su contenido claramente negativa.

En su opinión, la nueva regulación del uso de las lenguas oficiales en la CAPV debería abordarse siempre bajo el objetivo, sin duda legítimo, de garantizar y preservar los derechos lingüísticos de la ciudadanía y ordenar el uso interno de las lenguas oficiales en el seno



de los organismos y entidades que conforman el sector público, pero sin menoscabar los intereses igualmente legítimos de las empresas privadas y de las personas trabajadoras. En todo caso, y desde su punto de vista, ello requiere, tal y como se ha señalado en los párrafos precedentes, abrir una fase previa de diálogo y negociación para tratar de armonizar y equilibrar de forma razonable todos estos intereses, lo que en este caso no se ha hecho en absoluto.

SEGUNDO.- Por el miembro de la comisión designado por **LAB** se realizaron las siguientes alegaciones en relación con el contenido del proyecto de Decreto sometido a informe:

1º.- En primer lugar, quiere señalar que su organización discrepa de alguna de las consideraciones técnicas que se hacen en el apartado previo del presente informe. En su opinión, y por lo que se refiere a los efectos del nuevo Decreto en el sector privado, entienden que la imposición de determinados requisitos de capacitación lingüística en relación con las plantillas de las empresas que contraten con alguna entidad del sector público o reciban subvenciones de él, no implica introducir exigencias adicionales para su personal, ni menos aún que ello desborde el círculo de sus obligaciones ordinarias para las empresas, ni para sus trabajadoras. Más bien se trata de un efecto reflejo, pero estrictamente necesario y por tanto plenamente justificado, para garantizar que la ciudadanía, usuaria de un servicio público, pueda hacer uso efectivo de sus derechos lingüísticos, con independencia de que el servicio se preste de forma directa por la administración o indirecta, a través de una subcontratación, con una empresa privada.

2º.- Contrariamente a lo expresado por el miembro representante de Confebask, su opinión es que el proyecto de Decreto aborda esta cuestión de manera inadecuada e insuficiente, sin proteger de forma plena los derechos lingüísticos. La expresión “condiciones equivalentes” que se utiliza en el artículo 13, como advierte el informe técnico –cuyas apreciaciones en este punto comparten de forma plena– supone otorgar una importante dosis de discrecionalidad a cada administración o ente afectado por la norma, sin garantizar la identidad de condiciones en la prestación del servicio, ni, por tanto, la igualdad de derechos de la ciudadanía, prescindiéndose además de todo mecanismo de evaluación y control, a priori o a posteriori, para acreditar en su caso que esta equivalencia se produce de manera efectiva.

3º.- En segundo lugar, considera necesario insistir en un aspecto que, desde su punto de vista, no se destaca suficientemente en los antecedentes del informe: el objetivo del Decreto debería ser no solo modernizar y/o actualizar la legalidad vigente, derogando una norma que tiene 25 años y promulgando otra que la sustituya, sino



garantizar que el euskara sea la lengua de servicio y la lengua de trabajo de uso normal y general en el sector público vasco.

4º.- En lo que se refiere al contenido específico del proyecto de norma sometido a informe, la valoración de su organización es crítica.

En lo sustancial consideran que, aunque con este nuevo Decreto se producen algunos avances en cuanto a la normalización del uso del euskara, sus previsiones y disposiciones son totalmente insuficientes. En particular quiere destacar tres aspectos en los que, desde su punto de vista, se evidencian de manera más clara estas insuficiencias:

-El proyecto de Decreto se centra en el euskara como lengua de servicio, a pesar de lo cual no consigue garantizar en su integridad los derechos lingüísticos de la ciudadanía. Pero, además de ello, sus previsiones y medidas son claramente insuficientes para avanzar, de forma significativa, en su uso como lengua de trabajo. Si a estas insuficiencias de la norma se añaden la falta de recursos y la ausencia de un liderazgo claro por parte de la administración pública vasca, la única conclusión que cabe extraer es que, a pesar de sus objetivos declarados, la nueva regulación será claramente inadecuada e insuficiente para conseguir la euskaldunización del sector público de la CAPV y garantizar el funcionamiento pleno en euskara de las administraciones, entes y organismos que lo componen.

-en cuanto a los perfiles lingüísticos, la ausencia de fechas de preceptividad constituye un obstáculo para la euskaldunización efectiva del personal al servicio del sector público. De hecho, es un dato empírico que en los puestos de trabajo con fecha de preceptividad el porcentaje de personas con perfil acreditado se sitúa en el 80%, mientras que en aquellos que no la tienen, solo el 20% acredita dicho perfil. En este sentido, el proyecto de Decreto carece de medidas concretas y sobre todo más valientes para acelerar el proceso de euskaldunización del sector público de la CAPV.

-Su organización no comparte la decisión de crear nuevos perfiles lingüísticos asimétricos, diferenciando la comprensión oral y escrita. Desde su punto de vista, esta medida dificulta el pleno funcionamiento en euskara de la administración.

-Consideran razonable que el proyecto de Decreto establezca ritmos dentro del sector público, para que cada entidad apruebe e implemente sus propios planes estratégicos y de gestión, a la vista de la diversa realidad desde el punto de vista lingüístico de los diferentes territorios de la CAPV, pero además de que las previsiones del Decreto son excesivamente genéricas, ni se han introducido herramientas para la coordinación de las medidas adoptadas por cada administración y/o ente público dentro de este proceso asimétrico, ni existen mecanismos de seguimiento y control de los planes aprobados por cada una de ellas.

Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el proyecto de Decreto de normalización del uso del euskera en el sector público vasco.

LAN
HARREMANEN
KONTSEILUA
CONSEJO DE
RELACIONES
LABORALES



En consecuencia, su organización está convencida de que es necesario adoptar medidas valientes para que el euskera sea de manera efectiva lengua de servicio y de trabajo en el sector público de la CAPV, pero, visto el contenido del decreto sometido a informe, considera que con esta nueva norma se está muy lejos de cumplir con este objetivo.

TERCERO.- Por el miembro de la comisión designado por **CCOO** se realizaron las siguientes alegaciones en relación con el contenido del proyecto de Decreto sometido a informe:

1º.- En primer lugar, quiere hacer constar que su organización asume en líneas generales el contenido de las alegaciones realizadas por Confebask, con las matizaciones y precisiones que se recogen a continuación.

Comienza por señalar que, desde su punto de vista, la aprobación de una nueva norma reglamentaria en relación con la normalización del uso del euskera en el sector público vasco es conveniente y necesaria. No solo porque, como se indica en la exposición de motivos de la nueva norma y en los antecedentes del presente informe, la normativa actual tiene ya muchos años de vigencia y debe ser adaptada a una realidad cambiante y compleja, sino porque resulta deseable someter al conjunto del sector público a una regulación homogénea y completa. En este sentido, algunas de las previsiones del nuevo texto se refieren a realidades que llevan tiempo produciéndose de facto, como la introducción de exigencias de capacitación lingüística en los pliegos administrativos para supuestos de subcontratación de servicios públicos, por lo que parece conveniente, al menos desde una perspectiva teórica, reconducir todas estas realidades a un marco único, sujeto a principios y reglas comunes, sin perjuicio de las especificidades de cada ente en función de la realidad lingüística de los ámbitos y territorios en los que actúa.

2º.- En segundo lugar, y por lo que respecta a la incidencia que una regulación dirigida al sector público pueda tener en el ámbito privado y en las relaciones laborales ordinarias, su organización reconoce y admite que, dadas las diversas formas jurídicas de prestación de servicios públicos, este Decreto puede afectar a las empresas que contratan con la administración pública y que son las prestadoras efectivas del servicio ante la ciudadanía, y consiguientemente también al personal que trabaja en ellas.

Ahora bien, la forma en que se trata de resolver esta cuestión en el proyecto de Decreto (art. 13) es cuando menos imprecisa, inconcreta y errónea y, de mantenerse inalterada, provocaría una notable inseguridad jurídica, pudiendo generar incluso desigualdad efectiva entre sus destinatarios.



En este sentido, el proyecto utiliza un concepto jurídico indeterminado “*condiciones equivalentes*” como regla común de actuación del conjunto del sector público otorgándose así un amplísimo margen de discrecionalidad a las diferentes administraciones y entes que lo integran. Por otra parte, no impone límites máximos, ni mínimos, y desconoce las diferentes realidades sociolingüísticas que concurren en el conjunto de la CAPV y, por tanto, también en su sector público. También carece de controles “*ex ante*” y “*ex post*” y somete a empresas y trabajadoras del sector privado a nuevas e intensas obligaciones, cuyas consecuencias no se han evaluado, y para cuyo cumplimiento efectivo no existen medidas de apoyo ni incentivos o planes de implantación progresiva, como ocurre con el sector público.

En su opinión, y por más que el objetivo, plenamente legítimo, sea garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía e incentivar y normalizar el uso del euskera en el ámbito público, no puede obviarse la realidad en la que se opera y, en particular y por lo que respecta al sector privado, la situación actual del mercado laboral en relación con el reto demográfico y la evolución y composición a corto y medio plazo de la población activa.

Estas distorsiones, algunas de las cuales se apuntan (más con carácter ilustrativo que exhaustivo) en el párrafo anterior, son aún más intensas en los supuestos de empresas beneficiarias de subvenciones públicas, en las que la regulación (art. 15) es todavía más genérica, abierta e imprecisa.

3º.- Tal y como ha señalado el miembro designado por Confebask, el proyecto de Decreto no ha sido objeto de diálogo ni negociación previa. Ni en lo que se refiere a las consecuencias de la nueva regulación de los perfiles lingüísticos para las trabajadoras del sector público, ni menos aún en lo relativo a los efectos reflejos que se derivarían de la nueva norma para empleadoras y trabajadoras del sector privado. Es verdad que en su caso y como organización sindical, sí han sido informados del proceso de elaboración de la norma y también se les ha dado traslado de algunos de los textos sucesivos elaborados por la administración, pero sin ninguna capacidad negociadora y sin posibilidad de ejercer, como señalaba también Confebask, su condición de agente social representativo en defensa de los intereses de las personas trabajadoras.

Desde este punto de vista, su organización reivindica y reclama el reconocimiento de su condición de interlocutor de la administración en todos aquellos procesos que afecten a las personas trabajadoras de la CAPV, tanto cuando aquella actúa como empleadora directa para con los empleados públicos, como cuando elabora y aprueba normas jurídicas que “afectan” a las relaciones laborales ordinarias de sector privado, como es el caso.



4º.- Lo que se hace constar en los apartados anteriores no agota, en ningún caso, el análisis que hace su organización del proyecto de Decreto, ni incluye las propuestas de mejora y/o revisión que consideraría necesarias. Sin embargo, y dadas las características del presente informe y el ámbito de actuación del órgano en cuyo seno se emite, el Consejo de Relaciones Laborales, entienden que resulta preciso reflejarlas de manera pormenorizada. De cualquier modo, y como es obvio, la opinión expresada en este informe debe necesariamente ser complementada con las consideraciones que ya se realizaron en el Consejo Económico y Social, y forman una unidad con ellas.

CUARTO.- Por el miembro de la comisión designado por UGT se realizaron las siguientes alegaciones en relación con el contenido del proyecto de Decreto sometido a informe, después de reiterar que su organización está a favor del proceso de normalización del uso del euskera dentro de la Administración y que ve con buenos ojos que se esté trabajando para actualizar una norma que lleva más de 25 años en vigor. Sobre el proyecto de Decreto anotó que:

1º.- El presente proyecto de Decreto ya ha sido objeto de un pormenorizado análisis en el seno del Consejo Económico y Social. En el informe aprobado por este ente consultivo su organización ya ha manifestado, de manera detallada, su valoración con respecto a las previsiones generales del proyecto y también con una buena parte de su articulado.

2º.- Considera, por ello, que no procede reiterar aquí nuevamente todas y cada una de estas consideraciones, en las cuales, como es obvio, su organización se ratifica y reafirma en todo caso de manera plena. Comparte el criterio de que el Consejo de Relaciones Laborales debe abordar el análisis del proyecto desde otra perspectiva, por una parte más general, y, por otra, más centrada en aquellas cuestiones que afectan de manera específica al ámbito de las relaciones laborales, especialmente las consecuencias que este Decreto puede producir en el sector privado y para empresas y trabajadoras que no están directamente incluidas dentro de su ámbito de aplicación, en tanto que no forman parte del sector público. En este sentido, se remite tanto a las consideraciones técnicas del informe, como a las que han realizado los miembros de la comisión que representan a Confebask y a CCOO.

3º.- Hecha esta salvedad, su organización muestra su conformidad sustancial con lo manifestado por los representantes de las organizaciones citadas. Tanto en lo que se refiere a ausencia total de negociación y diálogo previo con los agentes sociales, como en lo que respecta a la inexistencia de un análisis de impacto sobre las consecuencias reales que la aplicación del Decreto puede provocar no solo en el empleo público, sino también en el privado, en la medida

Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el proyecto de Decreto de normalización del uso del euskera en el sector público vasco.

LAN
HARREMANEN
KONTSEILUA
CONSEJO DE
RELACIONES
LABORALES



en que, como ya se ha dicho, las nuevas exigencias del Decreto en los términos actuales condicionaría significativamente la actividad de las empresas y podría alterar las condiciones de trabajo de su personal.

CONSIDERACIONES DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE INFORMES EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE NORMALIZACIÓN DEL USO DEL EUSKERA EN EL SECTOR PÚBLICO VASCO

En relación con un posible dictamen conjunto de la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales, y vistas las alegaciones particulares que anteceden, por los miembros designados por Confebask, CCOO y UGT se constata la existencia de unas bases compartidas sobre las que tratar consensuar los términos de un dictamen único.

En lo que se refiere a los términos concretos de este dictamen, las organizaciones que lo suscriben, teniendo en cuenta que los aspectos concretos de la norma ya han sido analizados en el informe elaborado en el Consejo Económico y Social, y a fin también de evitar reiteraciones innecesarias, quieren hacer constar que el presente dictamen se limita voluntariamente a ciertos aspectos de la iniciativa normativa objeto de análisis, más directamente relacionados, por una parte, con el carácter y el ámbito específico de actuación del Consejo de Relaciones Laborales y, por otra, con su función específica de agentes sociales representativos de los intereses de las personas trabajadoras y las empresas.

Por su parte, el miembro designado por LAB anuncia su intención de votar en contra del referido dictamen por las razones que han quedado expuestas en el cuerpo del presente informe, ya que, aunque su posición es igualmente negativa respecto del proyecto de norma analizado, los motivos en que se sustenta su rechazo del Decreto son opuestos a los del resto de las organizaciones.

Dictamen de la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales emitido por delegación del Pleno en relación con el proyecto de Decreto de normalización del uso del euskera en el sector público vasco, aprobado por mayoría de sus miembros, con los votos favorables de la asociación empresarial CONFEBASK y las organizaciones sindicales CCOO y UGT y el voto en contra de LAB

Los miembros de la comisión de informes consideran:

1º.- Que resulta necesario y adecuado abordar la revisión y actualización de la normativa vigente en materia de normalización del uso del euskera, así como una nueva regulación con criterios



homogéneos de los perfiles lingüísticos para el conjunto del sector público vasco.

2º.- Que, dadas las relevantes consecuencias que una nueva norma en esta materia ha de tener no solo en el ámbito de las relaciones de prestación de servicios profesionales que, bajo diferentes fórmulas jurídicas, se desarrollan en el sector público, sino también en el ámbito privado para las empresas que puedan contratar la prestación de servicios públicos o percibir subvenciones y para su personal empleado, es absolutamente imprescindible que esta actualización y revisión normativa venga precedida de un diálogo y una negociación efectiva con los agentes sociales que representan los intereses institucionales de los empresarios y las trabajadoras y trabajadores, públicos y privados, de la CAPV.

El hecho de que esta negociación no se haya desarrollado en modo alguno en el presente caso, constituye una primera razón de fondo para rechazar el proyecto de Decreto sometido a informe.

Esta consideración se hace, tanto sin perjuicio de las alegaciones particulares de las organizaciones que suscriben el presente dictamen, y que han quedado reflejadas en el cuerpo del informe, como de las que se han realizado en otros foros, en especial, el Consejo Económico y Social, que se asumen de forma íntegra.

3º.- En particular, los firmantes del dictamen entienden que cualquier iniciativa normativa en esta materia, por los efectos que está llamada a producir, los cuales, como ya se ha señalado, desbordan el espacio estricto de las relaciones directas entre las administraciones y entes públicos y el personal a su servicio, debería venir precedida, no solo de la negociación a que se hace referencia en el apartado anterior del dictamen, sino también de los correspondientes análisis de impacto, así como de las oportunas memorias, sobre las consecuencias potenciales, al menos en tres ámbitos (distintos pero complementarios):

-las propias administraciones y entes públicos, en la medida en que el mandato de que las actividades subcontratadas queden sometidas a condiciones equivalentes desde el punto de vista de los derechos lingüísticos que aquellas que se prestan de forma directa, podría condicionar y limitar, en su caso, el espacio disponible para la gestión indirecta de servicios públicos.

-las empresas y otros entes y organizaciones del sector privado, en la medida en que las condiciones de acceso a contratos y subvenciones públicas pueden limitar de facto el espacio disponible para su actividad, por la imposibilidad material de cumplir con las exigencias legales.

-el conjunto de las personas trabajadoras, en especial las que desarrollan sus servicios en empresas del sector privado que tenga

**Informe del Consejo de Relaciones
Laborales sobre el proyecto de
Decreto de normalización del uso
del euskera en el sector público
vasco.**

LAN
HARREMANEN
KONTSEILUA
CONSEJO DE
RELACIONES
LABORALES



relaciones contractuales significativas o vínculos con las administraciones y entes diversos del sector público de la CAPV, en la medida en que las nuevas exigencias legales desde el punto de vista de su capacitación lingüística pueden afectar a su propia relación de empleo en particular, y al desarrollo del mercado laboral en su conjunto, en términos generales.

Bilbao, a 12 de septiembre de 2023.