

udaltop

**UDALETAKO
EUSKARA
ZERBITZUEN
TOPAKETAK**



IZENBURUA:

EAEko Udal Legea: Zertan hobe dezake udaletako hizkuntza-politika?

EGILEA:

Zelai Nikolas Ezkurdia

DATA:

2015/04/29

1. Sarrera

Hasteko, giza legezkoa denez gero, eskerrak eman nahi dizkiet UdalTop VI. Topaketetako antolatzaileei bertan parte hartzera gonbidatzeagatik, eta bereziki Joxean Amundaraini eta Iñaki Arregiri ni bertan egoteko egin duten ahaleginengatik eta nigan jarri duten konfiantzagatik.

Udalak dira herritarrengandik hurbilen dauden herri-administrazioak eta udaleko langileek herritarrekin harreman zuzena duzuelarik haien beharrak eta kezkek inork baino hobeto ezagutzeko aukera duzue. Horrela bada, euskaraz bizi nahi dugun herritarron kezkek, beharrak eta nahiak inork baino hobeto ezagutzen dituzuen profesionalak zarete zuek. Ikuspegi pribilegiatua duzuen teknikariak zarete eta ez nuke aurrera jarraitu nahi hemendik zuen eguneroko lanarekiko nire aitortzarik zintzoena bidali gabe, izan ere, euskarak gu denon maitasuna eta konpromisoa behar izateaz gain, zuek bezalako sustatzaile eta langile finak behar ditu, oraindik ere bidean aurkitzen ditugun zailtasunak identifikatzeko eta tokian tokiko irtenbiderik egokienak bilatzeko.

Beraz, zuek zarete euskaraz bizi nahi dugun herritarron kezkez eta beharrez gehien dakizuen profesionalak, baina ziur naiz ikuspegi orokor horrek askotan kezka ugari ere sortuko dizkizuela. Izan ere, beharrak eta hutsuneak ikusi bai, baina era berean euskaldunok ditugun premia guztiei erantzuteko irtenbideak eta tresna egokien falta sumatuko duzuelakoan nago. Tresna horiek eskaintzea da legelarien papera, baina aitortu behar dizuet legelariontzako ere garai zailak bizi ditugula.

Edonola ere, EAEko Udal legearen proiektua aztertzeke orduan, ikuspegi intrumentalari heldu nahi nioke, hots, ea zer nolako tresnak eskaintzen dituen lege egitasmoak euskara udalerrien esparruan normaltasunez erabiltzeko. Ikusiko dugunez, normaltasun hori baita, hizkuntza ofizialtasunaren araubidearen xede nagusia, hau da, gure kasuan euskara hizkuntza normala izatea herritarren arteko ohiko harremanetan eta herritaren herri erakundeekin dituzten harremanetan ere.

1.1. Euskal Herri osoko euskara teknikariei bi hitz.

Topaketa hauetan Euskal Herri osoko euskara teknikariek parte hartzen duzue eta horrelako topalekuak behar baino gutxiago ditugu gure herrian. Euskararen normalizazioa ardatz hartuta, beraz, talaia pribilegiatu batean gaude. Horregatik saiatuko naiz EAEko lege egitasmotik abiatuta -hori baita nire hitzaldiaren gaia- Euskal Herri osorako baliagarria den gogoeta bat plazaratzen. Eta zuei ere ahalegin txiki bat eskatu nahi nizueke: gaur aipatuko ditudan baliabideak tresna gisa ikustea eta ez Euskal Herriko eremu jakin batean soilik aplikatuko diren baliabide modura, tresnak izanik borondate politiko nahikoa biltzea lortzen denean gainontzeko legedian txerta baitatezke, egokiak ikusiz gero jakina.

Azter dezagun beraz zeintzuk diren udal mailan hizkuntza eskubideak bermatzeko dauden arazoak; zein punturaino gainditu daitezkeen EAEko Udal Legearen bidez; eta zirriborra dezagun, besterik ez bada, euskararen lehentasunezko erabileraren inguruan dauden arazoak eta aukerak. Horiek dira labor esanda udal mailako euskararen araubidearen atzean ditugun auziak.

Legelaria naizen aldetik, nire eginkizuna da gaur egungo lege esparruak euskararen normalizazioari eta bereziki bere lehentasunezko erabilerari zer nolako mugak ezartzen dizkion azaltzea, puzzle osoa buruan izan dezagun. Baina, goizean zehar aukera izango dugu Iñigo Urrutiaren hitzaldiari esker, hizkuntza eskubideetan aditua den aldetik, nik aipatuko ditudan tresnen azterketa kritikoari heltzeko.

Jakina, eztabaidarako tartean aukera izango dugu elkarrekin honetaz guztiaz eztabaidatzeko. Ea denon artean lor dezakegun, zuen esperientzia aintzat hartuta, euskararen normalkuntzaren eta herritarren hizkuntza eskubideen garapen orekatu baten puzzle osoa osatzea.

Sar gaitezen mamira behingoz.

2. – Zertan datza Euskararen ofizialtasuna?

Atal honetan bi ideia azalduko ditut. Lehenik eta behin zer den hizkuntza bat ofiziala izatea eta bigarrenik, Espainiako Estatuko araubidean hizkuntza ofizialtasunaren bidez norainoko lehenitasuna eman ahal zaion euskararen erabilerari, gaztelania ere koofiziala den kontuan harturik. Horretarako, ezinbestez Espainiako Konstituzioa interpretatzeko ardura duen Konstituzio Auzitegiaren doktrinari erreparatuko diogu, bereziki EAEko Euskararen Legeari buruzko KA 82/1986 epaiari eta Kataluniako 2006ko Autonomia Estatutuari buruzko epaia KA 31/2010 epaiari.

2.1. Zer da hizkuntza bat ofiziala izatea?

Ofiziala den hizkuntza **harremanetarako tresna normala** da eta hizkuntza horretan egindako **ekintza eta komunikazio orok benetako ondorio juridikoak** sortzen ditu, bai herri administrazioaren baitan eta bai herri administrazioen arteko harremanetan. Horrez gain, herri administrazio eta herritarren arteko harremanetan ere hizkuntza ofizialean egindako ekintza eta komunikazio oro baliozkoak izango dira eta benetako ondorio juridikoak sortuko dituzte.

Konstituzio Auzitegiaren hitzetan, «Lengua de uso normal por y ante el poder público», hau da, hizkuntza ofiziala dela adierazten denean botere publikoek bere jardueretan erabiltzeko ohiko hizkuntza dela esan nahi du eta baita botere publikoarekiko harremanetako ohizko hizkuntza ere (KAE 82/1986¹, 2.OJ; KAE

¹ STC 82/1986, FJ.2J: “aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es **oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos** (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales). **Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español.** En virtud de lo dicho, al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 que **las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas,** se sigue asimismo, que la **consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto,** siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos.”

31/2010, 14.OJ² Donostiako Administrazioarekiko Auzien 3. Epaitegiaren 28/2015 Autoa-Irura³).

² STC 31/2010, FJ 14: “La definición del catalán como “la lengua propia de Cataluña” no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si con la expresión “lengua propia” quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, según acabamos de recordar con la cita de la STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen “medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos”. Toda lengua oficial es, por tanto -también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española-, **lengua de uso normal por y ante el poder público**. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

³ Donostiako 3. AAEpaitegiak Irurako Udalari arrazoia eman zion eta Udaletxeko Aktak Estatuaren Gobernu Delegazioari euskara hutsean bidaltzeko bidea aitortu dio. Epai horretan euskararen ofizialtasunak zer nolako ondorio praktikoak dituen azaltzen da bai herritarren eta herri administrazioen arteko harremanetan eta baita herri administrazioen arteko harremanetan.

6. OJ; “1. (...) Las relaciones de los particulares con la Administración en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística: los interesados pueden utilizar cualquier lengua oficial con plena validez jurídica en las relaciones que mantengan cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía, y si no hay elección de lengua por el particular las notificaciones o acuerdos deben realizarse por la administración respectiva de forma bilingüe.

2. Las relaciones interadministrativas, en las que prima la declaración de los efectos de validez y eficacia de cada una de las lenguas oficiales, porque en caso contrario significaría que la Administración respectiva desconoce la oficialidad de cada una de las lenguas, lo que les está proscrito en el País Vasco por imperativo de lo dispuesto en el art. 6 de la EAPV, en relación con el art. 3.2 CE.

(...)2.3 En consecuencia en la actual CAV la utilización de la lengua propia (lengua vasca, *lingua navarrorum*, euskera, vascuence, etc.) es plenamente oficial junto al castellano, por lo que tiene plenos efectos y validez jurídica en las relaciones interadministrativas.

2.2. Zertan datza euskararen ofizialtasuna?

Euskara **berezko hizkuntza** da Euskal Autonomia Erkidegoan (EAE) eta Nafarroako Foru Erkidegokoan (NFEan gaztelania ere berezko hizkuntza da). Horrez gain, bai EAEn eta bai NFEn euskara eta gaztelania dira **hizkuntza ofizialak**, nahiz eta Nafarroan ofizialtasunak eragin desberdina duen lurralde esparruaren arabera (eremu euskalduna, mistoa eta ez euskalduna). Ba al dago berezko hizkuntza eta hizkuntza ofiziala izatearen arteko alderik? Posible al da berezko hizkuntzei lehentasunezko erabilera aitortu koofiziala den beste hizkuntzaren aldean?

Euskararen ofizialtasuna adieraztea eta horren hizkuntza araubidea zehaztea EAEn Gasteizko Legebiltzarraren esku dago eta NFEan Nafarroako Gorteen esku. Euskararen ofizialtasuna Gasteizko Legebiltzarreko 10/1982 Legeak ezarri zuen eta NFEan 18/1986 Foru Legeak, Euskarari buruzkoa. Gorago aipatu dugunez, lege horien bitartez euskara harremanetarako tresna normala izatea bilatzen da gizarteko hainbat esparrutan.⁴

10/1982 Legea 8.3 artikuluan aurreikusten zen baldintza soziolinguistiko batzuk zituzten udalerrietan -udalerrri euskaldunetan- euskararen erabilerak lehentasuna izango zuela, beti ere euskara ez zekiten herritarren eskubideei kalte egin gabe. Artikulu hau, ordea, Konstituzio Auzitegiak baliogabe utzi zuen ez konstituzionala zelako bere ustez, (KAE 82/1986). Egia esateko, erabaki hori muga argi bat izan da euskararen erabileraren lege garapenean Euskal Herrian batik bat, izan ere, Katalunian muga hori gainditzea lortu zuten 1998ko Hizkuntza Politikaren Legearen bidez⁵ eta katalana lehentasunezko erabilera lortu du Generalitateko ohiko jardunean bere lan hizkuntza gisa.

⁴ EAEn 10/1982 Euskararen Erabilera Normalizatzeko Oinarrizko Legea da Euskararen erabilera eta ezagutza arautzeko dugun tresna nagusia eta bere 8.2 artikulua jasotzen duenez, Legearen helburu nagusia da euskara normaltasunez erabiltzea lortzea eta euskararen erabilera sustatzea.

NFEren 18/1986 Foru Legearen kasuan ere bilatzen da euskararen erabilera normala lortzea eta horrez gain bere ofizialtasuna arautu egiten da, gizarte bizikidetzaren eta irakaskuntzaren esparruetan. Normaltasun hori lortze aldera, gainera, ezinbesteko xede batzuk hartzen ditu bere gain: herritarrek euskara jakin eta erabiltzeko duten eskubidea babestea eta hori betetzeko tresnak zehaztea; Euskararen berreskurapena eta garapena begiratzea Nafarroan, euskararen erabilera sustatzeko neurriak adieraziz. Euskararen erabilera eta irakaskuntza bermatzea, borondatezkotasun, mailakatze eta errespetu irizpideei jarraikiz, Nafarroako errealitate soziolinguistikoaren arabera.

⁵ Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística.

Ofizialtasunaren beste ondorio batzuk Konstituzio Auzitegiaren doktrinaren arabera honako hauek dira:

Estatuak ez du euskararen erabilerari eta ezagutzari buruzko inolako eskumenik eta beraz, gaztelaniazko araubidea Estatu mailan zehaztera mugatu behar du. (KAE 82/1986). Horrenbestez, autonomia erkidegoko legebiltzarrei dagokie zehaztea beren lurralde esparruetan nola ahal izango den euskara normaltasunez erabili herri administrazioetan eta herritarrek haiekiko dituzten harremanetan; eta baita gizarteko gainontzeko esparruetan ,hala nola, hezkuntzan, komunikabideetan, ... Eta araubide hori onar dezakete horrekin gaztelaniaren erabilerari eragiten badio ere.

Bi legebiltzarrek muga bat ezarri diote beren araubideari: herritarrek ez dute hizkuntza dela-eta bereizkeriarik (diskriminaziorik) pairatu behar⁶. Hau da, herritarrek euskara edo gaztelania erabiltzeko duten eskubidea errespetatu behar dela.

Euskararen ofizialtasunaren ondorioak betebeharrekoak dira EAEn eta NFEn (eremu euskaldun eta mistoan) daude herri administrazio guztien aldetik, izan EAE edo NFEko administrazio instituzionala (udalak, foru aldundiak, jaurilaritza edota Nafarroako Gobernua), izan Estatu zentralako administrazio instituzionala.

Doktrina eta praktika hori indarrean egon da Kataluniako Estatuari buruzko KAE 31/2010 epaia arte, izan **ere, epai horretan muga argiak jarri dira berezko hizkuntzen garapenari**, katalanaren lehentasunezko erabilerari mugak jarri nahian. Muga horien ondorioz, Autonomia Erkidegoko Legebiltzarrek ezin dute askatasun osoz beren “berezko” hizkuntza ofizialaren garapena eta araubidea ezarri: beren hizkuntza araubideak ezin du gaztelaniaren koofizialtasunari kalterik egin.

Epai horretan Autonomia Estatutuen balio gorena -oinarrizko lege instituzional gisa- gutxietsi egiten da. Horren ondorioz, Autonomia Erkidegoko Legebiltzar batek ezin du bere lege gorenaren bidez, Autonomia Estatutuaren bidez alegia, berez eta askatasun osoz (Estatuko Gorteen onartutako lege organikoa izan

⁶ EAEko 10/1982 euskararen normalizazioari buruzko Oinarrizko Legearen 4. Artikuluak horrela dio: “Herri-aginteek Euskal Autonomia Erkidegoan hizkuntza dela-eta inor diskriminatu ez dadin zainduko dute eta neurri egokiak hartuko dituzte.

NFEko euskarari buruzko 18/1986 FORU LEGEAK bere 3. artikuluan honako hau dio: 1. Botere publikoek beharrezko diren neurriak hartuko dituzte hizkuntza dela-eta herritarrak diskriminaturik izan ez daitezen.

arren eta erreferendum bidez herritarrek berretsia izan arren) gaztelaniaz besteko hizkuntza ofiziala gaztelaniaren pare jarri eta bere berezko hizkuntzari lehentasunezko erabilerarik aitortu.

Hainbat arlori eragiten dio muga hori (hezkuntza, merkataritza...) baina bereziki erreparatuko diogu eremu instituzionalari. Konstituzio Auzitegiak⁷ debekatu du katalana **lehentasunezko hizkuntza** izatea Kataluniako herri administrazioetan eta bere eremu instituzionalean, nahiz eta herritarren hizkuntza eskubideak guztiz babestuta egonda ere.

Lehentasunezko balioa eranstea berezko hizkuntzari Konstituzioaren aurkako da Konstituzio Auzitegiaren arabera (KAE 31/2010), gaztelaniarekiko koofizialtasunari kalte egin ahal diolako Auzitegiaren ustez.

Hortaz, Autonomia Erkidegoko Legebiltzarrak hizkuntza ofiziala izendatu eta bere ohiko erabilera arautu bai, baina lehentasunezko ezin dio aitortu bere berezko hizkuntzari. Horrez gain, Estatuko zenbait legek ahalmena dute hizkuntza-araubidea zehazteko beren esparruetan (justizia arlokoak, esaterako) eta bide horretatik baldintzak ezar ditzake esparru horretan gaztelaniaz besteko hizkuntzaren ohiko erabilerari.

Ikus daitekeenez, Espainian koofizialtasuna ez da hizkuntzen arteko parekidetasun moduan interpretatzen, baizik eta gaztelaniari nolabaiteko -eta praktikan erabatekoa- lehentasuna aitortzea suposatzen du. Horrela gaztelaniaz besteko hizkuntzaren garapenak kalte egiten badio gaztelaniaren ohiko erabilerari, gaur egungo doktrina konstituzionalarentzat garapen hori Konstituzioaren aurkako litzateke.

Konstituzio Auzitegiak gaztelaniari nolabaiteko lehentasuna aitortzeko joera du Estatu osoko hizkuntza gisa, eta horretarako bi argudiotan oinarritzen da: Gaztelania ezagutzeko obligazioan, gainontzeko hizkuntza ofizialekiko ezarrita ez dagoena (EKren 3.2 art.)⁸; eta bere ofizialtasunaren ondorioz gaztelaniaz normaltasunez erabiltzeko eskubidean (EKren 3.1 art.) .

⁷ KAE 82/1986 epaian plazaratu zen jadanik nolabait arrazoibide hori Euskararen Legearen 8.3 artikulua (udal euskaldunena) konstituzioaren aurkakoa zela adierazi zuenean.

⁸ Kataluniako Estatutuak 6. Artikuluan katalana ezagutzeko obligazioa jasotzen du, baina 31/2010 KA epaiaren arabera, obligazio hori hezkuntzara soilik mugatu beharra dago eta ezin da parekatu Konstituzioak 3. Artikuluan gaztelania ezagutzeko obligazioarekin.

Edonola ere, Konstituzio Auzitegia ez da ausartu gaztelaniaren koofizialtasunaren bidetik botere publikoei elebitasunez jardutera behartzera. Aitzitik, onartu du Kataluniako herri administrazioek nagusiki katalanez jardun dezaketela, beti ere, herritarrak gaztelaniaz jarduteko eskubidea errespetatzen bada eta “behar diren baliabideak jartzen baditu “beste hizkuntzan/gaztelaniaz” komunikazioak jasotzeko inolako eragozpen formalik eta baldintzarik ezarri gabe” (KAE 31/2010, 23 OJ).

Azpimarragarri da nire ustez Kataluniako herri administrazioa katalanez jarduteko aukera babesten dela katalana hizkuntza gutxitua delako eta egoera horrek irauten duen bitartean. Katalana egoera gutxitu horretatik ateratzeko katalanaren sustapena eta zabalkundea egiteko politikak onartu egiten dira⁹, baina arrazoibide horri tiraka beste honako ondorioa azaltzen zaigu: katalanaren erabilera (edota beste hizkuntza ofizialen bat) gaztelaniaren pare dagoenean, zalantzakoa izan daiteke herri administrazioek Kataluniak katalanez nagusiki jarduteko bidea.

EVA PONS adituak adierazten duen moduan, (2011:15) KAE 31/2010 epaiak gaztelaniaren koofizialtasunari helduta Espainian derrigorrezko hizkuntz ofizial bakarra onartzen du, eta gainontzeko hizkuntza ofizialak gaztelaniaren menpeko ezartzen ditu, bigarren maila batean.

Gaur gaurkoz gaztelaniazko koofizialtasunak dakartzan ondorio praktikoak honako hauek dira:

a) Gaztelaniazko koofizialtasunari helduta, herritarrek eskubidea dute Autonomia erkidegoko edozein erakundetan gaztelania erabiltzeko eta beraz ezin zaie behartu berezko (euskara, katalana, galiziera) hizkuntza erabiltzera. Hau da, gaztelaniaren derrigorrezko erabilera eta gainontzeko hizkuntzen borondatezko erabilera.

b) Herri administrazioek ezin dute lehentasunezko erabilerari ezarri berezko hizkuntzaren alde, baina lan hizkuntza gisa erabil dezakete, beti ere herritarrek gaztelania inolako eragozpenik gabe erabiltzeko duten eskubidea bermatuta.

⁹ Kataluniako Estatutuak ezartzen dituen printzipio gidarien artean Katalana sustatzea eta zabaltzea dago(50. Artikuluan).

c) Euskara ezagutzeko balizko obligazio bat ezarriko balu Euskal erakundeen legediak (estatus politiko berria esaterako) hezkuntzan baino ez luke ondoriorik izango, baina ezin izango zaio herritarrari betebeharrak hori ezarri herri administrazioekiko harremanetan.

d) Eremu sozio-ekonomikoan, gaztelaniaz besteko hizkuntza ofizialean zerbitzua eskaintzeko betebeharrak ezar daitezke herritarren hizkuntza aukera bermatze aldera, baina ez harago. Bestalde, produktuen etiketak gaztelaniaz besteko hizkuntzan ezartzeko obligazioak mugak ditu, hizkuntzaren ofizialtasunak soilik herri administrazioarekiko eragina baitu.

Laburbilduz esan daitezke euskara borondatez erabiltzen den heinean eta borondatezko erabilera hori sustatzeko politikek ez dute gaur gaurkoz inolako lege arazorik. Erabilera derrigortzeari dagokionez eta lehenentasunezko erabilerari dagokionez, ordez, Espainiak gaztelaniazko erabilera babesteko joera du eta gatazka gertatuz gero, gaztelaniaren erabilera lehenesten du.

3. EAEKO UDAL LEGEAREN EGITASMOA

Nafarroako Foru Erkideak aspaldi du bere Udal Legea: 6/1990 FORU LEGEA, NAFARROAKO ADMINISTRAZIO LOKALARI BURUZKOA.

EAEk, berriz, deigarria izan arren ez dauka oraindik bere udal lege orokorrik. Badira hainbat arloko lege, foru lege eta abar Udalen eskumenak eta jarduerak (zerbitzu sozialak, udal azpiko toki erakundeak, finantza zaintza, toponimia ...) arautzen dituztenak, eta araubide orokorrari buruzko gainontzeko arloetan Estatuko legedia aplikatzen da¹⁰.

Urtetan salatu izan da egoera horrek segurtasun juridikoaren printzipioa (EKren 9.3 art.) urratzen zuela, baina praktikan ziurrenik toki administrazioetako langileak ohitu ere egin gara egoera horretara (Ni berez toki administrazioetako langile zuzena ez banaiz ere, Jaurlaritzako nire lanpostua Toki Araubideko

¹⁰ Oinarritzko izaera duen Estatuko legeria, nagusiki, 7/1985 Legea eta bere Testu Bategina 781/1986 Errege Dekretu Legegilea eta oinarritzko izaera hori ez duena ordezkoko lege gisa, gurea ez dugun bitartean.

teknikaria da, beraz eragiten didan neurrian nik ere pairatu izan dut egoera deseroso hori).

Eta zergatik orain da hain presazkoa EAEko Udal Legea. Bada, Espainiako Estatuan birzentralizazio prozesu oso sakon eta azkar bat gertatzen ari delako 2010etik aurrera, Kataluniako Estatutuari buruzko 31/2010 KAetik geroztik. Estatuak historikoki hainbat tresna erabili izan ditu autonomia erkidegoen zenbait erabaki-esparrua (eskumen) bereganatzeko, beharrezkotzat hala jo duenean¹¹, baina azken urteetan tresna horiez gain beste berri eta indartsu bat du bere eskuetan, hots, aurrekontuen egonkortasunaren printzipio konstituzionala. Printzipio konstituzional hori EKren 135. Artikuluan jaso da, 2011ko Konstituzio erreformaren bidez, ekonomia krisia aitzakiatzat hartuta eta gastu publikoa kontrolatzeko asmoz. Printzipio hori eskumenak banatzeko VIII. Tituluan jasota ez badago ere eta printzipioz eskumenak banatzeko irizpidetzat ezin izango balitz jo, Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziak horrelako balioa aitortu dio (KAE 134/2011).

Toki erakundeei dagokienez, zentralizazio ahalegin hori Toki Administrazioa Arrazionalizatzeko eta Jasangarri egiteko Abenduaren 27ko 27/2013 Legearen eskutik etorri da eta aurrekontuen egonkortasunaren printzipioa, bikoizkeriak ekiditearekin batera, lege horren ardatz nagusi bat da.

27/2013 Lege horrek, labur-labur -birzentralizazio gaia oso interesgarria izanik ere ezin naitekeelako hemen horretaz luzatu-, toki erakundeen autonomia nabarmen mugatzen du eta kontrol ekonomiko zorrotzak ezartzen ditu udal eta gainontzeko toki erakundeen jarduera eta zerbitzuen gainean, gastu publikoa kontrolatzeko eta erakundeen arteko eskumenen balizko "bikoizkeriak" gainditzeko asmoz.

27/2013 Lege horrek, hala ere, Estatuko toki araubidetik bereizteko ahalmena ematen dio EAeri -eta NFEari ere bai-, gure eskubide historikoetan oinarriturik¹² toki araubidearen eredu propioa izateko. Baina bereizketa hori

¹¹ Birzentralizazio xede horretarako, Estatuak EKren 149. artikulua aitortzen dizkion eskumenen helmenean zabalduz joan da: Espainiarren oinarritzko berdintasuna 149,1,1, ekonomiaren oinarritzko antolaketa, 149,1,13 merkatu batasuna, Estatuaren interes orokorra, Europar Batasunaren aurrean bete beharreko obligazioak...

¹²

- 27/2013 Legearen 1. Xedapen Gehigarriak foru babeserako xedapen orokorra jasotzen du.
- 27/2013 Legearen 1. Xedapen Gehigarrian babesten da EAE eta NFEko toki erakundeen berezko eskumen esparrua zabalagoa izatea.

gauzatzeko ezinbestekoa da lege propioa edukitzea. Horregatik dio Lege egitasmoaren zioen adierazpenak Udal Legea onartzea atzera ezinezko erabakia dela.

Udal Legea sare instituzionala egituratzeko lege garrantzitsua da, gure erakundeen arteko botere banaketan zuzen-zuzenean eragiten duelako, “autogobernuaren egitura juridiko-instituzionalaren zutabeetako bat”, dio Zioen Adierazpenak, eta hala da. Zedarritzen ditu euskal erakundeen eskumenak (zertan jardun dezake bakoitzak eta noraino) eta horrez gain erakundeen arteko zerga banaketan ere eragina du, Diru Publikoen Euskal Kontseiluan toki erakundeen ordezkartzaren parte hartze zuzena onartzen baitu.

Estatuaren 27/2013 Legeak ez bezala, EAEko udal legeak toki autonomia zabalean oinarrituta dago, Europako Toki Autonomiaren aldeko Europako Kartari¹³ jarraiki eta tokiko gaietan eskumen zabala aitortzen die, Estatu mailako toki erakundeei baino zabalagoa.

EAEko Udal Legeak udalei beren zuzeneko zilegitasun demokratikoa (herritarrok zuzenean hautatzen baititugu udal ordezkari politikoak) aitortzen die eta zilegitasun hori indartzeko hainbat tresna aurreikusten dira (Udalen karta zerbitzuak, gobernu irekia, gardentasuna herritarrek parte hartzeko tresnak eta horien artean, besteak beste, udalerrri mailako galdeketak...).

Euskarak eta herritarren hizkuntza eskubideek ere toki berezia dute lege garrantzitsu honetan. Euskararen araubideari ematen zaion tratamendu sistematikoak erakusten du zer nolako garrantzia eman nahi izan zaion euskarari

-
- 27/2013 Legearen 2. Xedapen Gehigarria foru lurralde historikoen araubide berezia babesten du
 - 27/2013 Legearen 2. Xedapen Gehigarriaren 11. Atalak toki erakundeetako langileen soldata mugak ezartzea Foru Erakundeen esku uzten du.
 - 27/2013 Legearen 2. Xedapen Gehigarriak Gaiakuntza Nazionalako toki erakundeetako funtzionarioen araubidean berezitasunak onartzen ditu.
 - Udalak baino toki erakunde txikiagoak foru araubideak arautuko ditu eta ez Estatuko oinarritzko legeriak
 - EAEko toki erakundeen finantza eta ekonomia arloko araubidea eta kontrola EAEko euskal erakundeei dagokie (Erakunde Komunei –Gazteizko Legebiltzarra eta Eusko Jaurilaritza- eta Foru Erakundeei –Foru Batzar Nagusiak eta Foru Aldundiak-)

¹³ Toki Autonomiaren aldeko Europako Kartaren gatzelaniazko testua hemen aurki daiteke:

http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf

eta herritarren hizkuntza eskubideei. Zioen Adierazpenean adierazten da Euskara Euskal Herri osoko berezko hizkuntza dela eta horrez gain, EAEko hizkuntza ofiziala, gaztelaniarekin batera. Gainera, **eredu propio baten aldeko** aukera garbia egiten du, apustu sendoa eginez euskararen iraupen, finkapen eta garapenaren alde. Hizkuntza eskubideak tokiko politikaren kalitate instituzionalarekin lotzen ditu eta udalen zilegitasuna neurtzeko irizpide edo printzipio gisa erabil daiteke udalak noraino bermatzen dien herritarrei beren hizkuntza eskubideak¹⁴.

Udal Legearen errepasso labur horri bukatzeko, aipamen bat Estatuko legerian horrenbesteko garrantzia duen aurrekontuen egonkortasunaren printzipioari. EAEko Udalean ere, garrantzia izango du dudarik gabe, baina ez du horrenbesteko zentralitetarik izango, Estatuko legerian bezala.

Estatuko legean aurrekontuen egonkortasunaren printzipioak ez du soilik Udalen finantza eta ekonomia jardueran gainean kontrol oso zorrotzak ezartzen, baizik eta baldintzatu ahal du udal baten eskumen esparrua eta eskaintzen dituen zerbitzuak, alegia bere ikusgarritasuna herritarrarenganako eta bere kalitatearen irudia. Izan ere, beren zerbitzuen kostua Estatuak estatu osorako aterako duen baremoarena (“coste estandar” deiturikoa) baino altuagoa bada, horrek zerbitzu hori emateko aukera kenduko dio udalari eta probintziaren esku geratuko da (kiroldegiak...). EAEn finantza eta ekonomia kontrol guztiak euskal erakundeen esku geratzen dira (Foru Aldundiak) eta egonkortasunaren printzipio horri saiatzen da bere neurriko tokia ematen gastu publikoa behar bezala kontrolatuta egon dadin, baina egitura instituzionalean eta udalen eskumen esparruan Estatu mailan duen indarra eta zentralitatea eman gabe.

4. EUSKARA, EAEko UDAL LEGEAREN PROIEKTUAN

¹⁴ Zioen Adierazpenean honako hau jasotzen da IV atalean: “Bistakoa da tokiko politikaren kalitate instituzionala hobetu beharra dagoela udal-gobernuek bere legitimitatea indar dezaten, zerbitzu-zorro iraunkor eta efizientea garatuz. Izan ere, udalak dira herritarrek arazoak konpontzeko jotzen duten lehenbiziko atea, eta udalen legitimazio instituzionalaren oinarria da, neurri handi batean, herritarraren beharrei erantzun egokia ematea eta bizi-kalitate egokia eskaintzea, eskubide guztiak baliatzeko aukera bermatuta; **horien artean, gainera, hizkuntza eskubideak**, eta hala islatzen da legeak toki-harremanetan **kultura- eta hizkuntza-eredu propio baten alde** egin duen aukera garbian ere, **apustu sendoa egiten baitu euskararen iraupen, finkapen eta garapenaren alde**.”

Aztertu dugu lehenbizi zer nolako xede izan dezakeen hizkuntza politikak (berezko hizkuntza gisa garatzea; ofizialtasuna; eta lehentasunezko trataera). Ikusi dugu gaur egun Espainiako araubideak zer nolako mugak ezartzen dizkion euskararen normalkuntza politikari, zein gaztelaniaz besteko gainontzeko hizkuntza koofizialen politikari, hain zuzen gaztelaniaren koofizialtasunaren haritik.

Ondoren, EAeko Udal lege egitasmoaren lerro nagusiak aipatu ditugu eta ikusi dugu nola euskarari toki berezi bat ematen dion. Baina, zein ordea? Zeintzuk dira EAeko Udal Legeak eskaintzen dituen tresnak euskararen normalkuntzarako?

Nafarroako 6/1990 Legeak, Nafarroako Administrazio Lokalari buruzkoak, hiru eremutan arautzen ditu euskara eta herritarren hizkuntza eskubideak: herri administrazioarekiko harremanak; funtzionarioen hautaketa eta lehiaketa prozesuak eta toponimian. Horrez gain, azpimarragarria da lege honek euskarari buruzko 18/1986 FORU LEGEA, garatzen duela toki administrazioari dagokionez, baina ez duela harago egiten.

EAeko Udal Legearen egitasmoak, berriz, eredu propio bat landu nahi du hizkuntza eskubideei dagokienez. Euskara Euskal Herriko berezko hizkuntza izanik¹⁵, ofizialtasunaren eredu propio bat landu nahi du tokiko erakundeen esparruan. Zeintzuk dira alabaina eredu horien ezaugarri nagusiak:

a) Euskararen zeharkakotasuna: euskara tokiko politikaren printzipio gisa onartzen du lege egitasmoak eta tokiko erakundeen jardunaren kalitate irizpidea izango da gainera, Zioen Adierazpenak adierazten duenez. Euskararen zeharkakotasun printzipio horri esker, euskararen ofizialtasuntak eragina izango du Lege osoan zehar eta Legeak arautzen dituen arlo guztietan, eta ez soilik euskararen aipamen berezia egiten den esparruetan.

Euskararen eta hizkuntza-eskubideen zeharkakotasuna izango da beraz euskara teknikariek zuen eguneroko lanean, eta bereziki, plangintza eta araugintza esparruetan izango duzuen lehen tresna. Oso tresna eraginkorra izan daitekeena gainera, bide batez esanda, behartzen baitu euskararen erabilera normala izaten Udaleko esparru guztietan eta horren aldeko ahalegin etengabeak egitera bultzatzen du.

¹⁵ Azpimarragarria da hala ere, Euskal Herriko berezko hizkuntzaren aitortzak ez duela ofizialtasunetik eta zeharkakotasun izaeratik haratagoko bestelako ondorio juridikorik.

b) Euskararen koofizialtasuna (6. Artikulua)

Euskararen ofizialtasuna lege testuaren 6. artikuluan adierazten da: «Euskara, gaztelania bezala, Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen hizkuntza ofiziala da».

Ofizialtasun adierazpen horrek honako ondorioak ditu:

- Euskararen erabilera normala eta orokorra izango da toki-erakundeen jardueretan, baina horrez gain berariaz aipatzen du euskara toki-erakundeen jardueretan zerbitzu- eta lan-hizkuntza izango dela.
- Euskara zerbitzu-hizkuntza gisa: zerbitzu hizkuntzaren kontzeptua herritarrek hizkuntza koofizialen artean aukeratzeko duten eskubidearekin lotzen da. Honela dio 6.1 artikulua «Edonola ere, herritarrek eskubide osoa izango dute tokiko erakundeekiko harremanak zer hizkuntzatan izan nahi dituzten aukeratzeko». Herritarren hizkuntza aukera eskubidea gainera auzotarren eskubide zerrendan jasota dago berariaz (41.artikuluko h letra)

Toki-erakundeek herritarren hizkuntza-aukera errespetatzeko, haiek eskatutako hizkuntzan egin beharko diete arreta eta toki erakundeek neurriak hartu beharko ditu eskubide hori bermatzeko. Bestela esanda, zerbitzu-hizkuntza gisa toki-erakunde guztiek eskaini beharko dute euskarazko arreta herritarrei eta horretarako behar diren baliabide eta tresnak jarri beharko dituzte (funtzionario euskaldunak, web atari euskaldunak...). Zerbitzu hizkuntzak, nolahi ere, euskara zein gaztelania direnez gero, bietan aritzeko egon beharko du prest toki-erakundeak.

- Lan hizkuntza izaerari dagokionez, lege proiektuak berrikuntzak dakartza. 6.2 artikuluan honako hau adierazten du: «Toki-erakundeetako organoen deialdiak, gai-zerrendak, mozioak, boto partikularrak, erabaki-proposamenak, informazio-batzordeen irizpenak, erabakiak eta aktak euskaraz idatzi ahal izango dira. Ahalmen hori baliatu ahal izango da –aipatu berri diren kasuetan-, baldin eta, toki erakundearen barruan, euskaraz ez dakiela behar bezala alegatzen duen

ezein kideren eskubideak urratzen ez badira, Euskararen Erabilera arautzeko 10/1982 Oinarrizko Legean aurreikusitako ezertan galarazi gabe. Ebazpenak, akta...».

Estreinako aldiz, gure lege batek aipamen zehatza egiten die zerbitzu-eta lan-hizkuntza ezaugarriei eta hori positibotzat jotzen da. Horrez gain, zehaztu egiten du lan-hizkuntza izaera horren ondorio juridiko zuzenak:

- Toki-erakundearen baitan legeak aipatzen dituen dokumentuak euskara hutsez egin ahal izango dira.
- Eta gainera euskara hutsez idatzitako ebazpenak, aktak eta erabakiak euskaraz bidali ahalko zaizkie EAEko gainontzeko euskal erakundeei eta Estatuakoari ere bai.

Euskarazko lan-jarduerak toki erakundeetan nolnahi ere zenbait muga ditu lege testuan:

Lehena, euskara hutsez landu daitezkeen dokumentuen zerrenda itxia dela, hau da, horiek eta ez bestelakorik. Egia esateko, gehien erabiltzen direnak direla esango nuke, baina espediente batean egon daitezke bestelako dokumentuak (ofizioak, komunikazioak, errekerimenduak...) eta nola ulertu beharko dugu orduan? Beste dokumentuak ezingo direla euskara hutsez egin?

Bigarren muga euskara ez ezagutzeari buruzkoa da: euskaraz lan egiteko orduan ezin da euskara ez dakiten kideen eskubideak urratu. Badirudi ardura politikoa duten zinegotzi eta alkateei buruz ari dela, baina talde horretan ere hizkuntza eskakizuna ez duten langileen taldea egongo da.

Azkenik, hirugarren muga (6.3. art): «Toki erakundeek, ... behar diren mekanismoak sortu beharko dituzte, herritarrek karga edo betebeharririk eragingo dieten inolako formaltasun eta baldintzarik gabe baliatu ahal izan dezaten komunikazioak beste hizkuntzan jasotzeko daukaten eskubidea ». Praktikak esango du, baldintza

honek zein punturaino behartzen die toki-erakundeei elebitasunez jarduten.

Euskarazko lan-jardunari ezarritako muga horiek badirudi saihestu nahi dutela KAE 82/1986 epaian adierazi zen Euskararen Erabilerari buruzko Legearen 8.3 artikularen ez konstituzionaltasuna. Horrez gain, KAE 31/2010 epaian katalanezko lan jarduerari ezarritako mugak beregain hartzen ditu.

Muga horiek ordea euskarazko lan jarduerari norainoko garapena uzten dioten aztertu behar da eta ez ote den onargarriagoa muga horiei buruzko interpretazio orekatuago bat egitea 1998ko Kataluniako Hizkuntza Politikari buruzko Legeak zabalduko bideari helduta¹⁶, kontuan izanda gainera ez dela bere konstituzionaltasuna zalantzan jarri.

c) Euskararen erabileraren inguruko eskumenak aitortzen zaizkie Udalerriei.
(7. Art eta 17-26 art.)

Udalerriei eskumen propio gisa honako eskumena aitortzen zaie: «euskararen erabilera sustatzeko, udal planak idatzi, onartu eta kudeatzea, lege honen 7. artikuluan xedatutakoaren arabera». Eskumen propioa denez gero, Udalerriek eskumen honetarako finantzazio iraunkorra bermatuta izango du ekonomia itunaren araubidearen arabera.

7. artikulua horretan hauek dira Udalerrien esku uzten diren ahalak hizkuntza eskubideen eremuan:

1. Euskara-plangintzak egiteko eta kudeatzeko eskumena : Udalerrian euskara sustatzeko eta bere eskumeneko zerbitzuetan euskararen erabilera normalizatzeko plangintza egiteko. Plangintza hori egiterakoan, kontuan hartu behar da EAE mailako plangintza-irizpide orokorrak eta euskararen erabilera arloko araudia.

¹⁶ Kataluniako Hizkuntza Politikari buruzko 1/1998 Legeak bere I. Kapituluaren jardura instituzionalean katalanaren erabilera arautzen du <http://llengua.gencat.cat/es/detalls/article/Capitol-I-00002>

2. Euskaltegi eta euskara zerbitzuak antolatzeko eta finantzatzeko eskumena: Euskararen ezagutza sustatzeko eta dinamizatzeko zuzenean zerbitzuak eta jarduerak antolatzeko (euskara udal zerbitzuak eta udal euskaltegiak) eta horretan ari diren beste erakunde batzuk finantzatzeko (euskaltegi kontzertatu eta pribatuak eta euskara elkarteak) eskumenak aitortzen dizkie udalerriei. Eskumen honen bitartez konpondu nahi da arlo honetan aspaldi antzematen zen ahulezia.
3. Udal toponimia: Euskararen Erabilera arautzeko 10/1982 Legearen 10. artikularen arabera eta dagokion foru araubidearekin bat etorrira, udalak eskumen izango du bere lurralde- eta eskumen-eremuko izen ofizialak finkatzeko.
4. Hizkuntza-paisaia: Udal legeak elebitasun formalaren alde egiten du eta eremu honetan elebitasunaren aldeko obligazioa ezartzen du.
5. Araugintza: Euskaren erabileraren eremuak ordenantzak, erregelamenduak eta jarduera-planak onartzeko eskumena izango dute udalerriek. Arlo honetan ere, Iñigo Urrutiak sakonago azalduko duenez, lege arazo potoloa dugu, izan ere, Espainiako Jurisprudentziak kasazioz adierazi du udalerriek ezin dutela horrelako ordenantzarik egin hizkuntza eremuan eskumenik ez dutelako eta hori nahiz eta 10/1982 Legeak herri aginte guztiei betebeharrak ezarri dizkien hizkuntza eskubideen arloan (5.3. art.)
6. Euskararen arloko lankidetzaren instituzionala: Berariaz onartzen du lege testuak udalerriek mankomunitateetan, elkarteetan edota udalerriz gaindiko beste erakundeetan parte hartzeko eskumena. Eskumen honen bidez, aurrekoan bezala, irtenbidea eman nahi zaio UEMA moduko erakundeetan parte hartzeko dauden lege-zailtasunak.

Beste erakundeetan parte hartzeko eskumena izateaz gain, lankidetzarako eskumen zabalago bat jasotzen da elkarlanerako beste modu batzuk ere egon daitezkeela aipatuz (lankidetzaren hitzarmena hutsak ...)

7. EAEko erakundearen artean euskararen erabilera sustatzeko nahia adierazten du lege-testuak eta hori lortzeko borondatezko bideari heltzen dio. Ez dio, hala ere, bidea ixten erakundearen artean gaztelania hutsez funtzionatzeari.

d) Herritarraren hizkuntza eskubideak eta obligazioak.

Gorago aipatu denez, lege testuak berariaz jasotzen du hizkuntza aukera auzotarrek dituzten eskubide zerrendan (41. Artikulua).

Horrez gain, eskubideen beste aurpegia obligazioak izaten ohi direnez, galdera bat utzi nahi nuke plazaratuta. Lege testuak 42. artikuluan auzotarren obligazioak zerrendatzen dituenean, i) letran udal ordenantzen bidez bizikidetzaren arloko obligazioak ezartzea aurreikusten du. Bada, interesgarria litzateke patxadaz aztertzea zer nolako garapena izan dezakeen obligazio horrek hizkuntza eskubideak bermatze aldera.

e) Funtzio publikoaren arloan eta bereziki Estatu osoko gaikuntza duten funtzionarioak.

Tokiko udal langileen euskara ezagutza eta prestakuntzaren inguruan, udal legegaren testuak ez du berrikuntzarik jasotzen eta lanpostuaren hizkuntza eskakizunaren araubidea jarraitzen du.

5. AZKEN GOGOETAK

Honako hauek dira, beraz, EAEko Udal legeak aurreikusten dituen tresnak euskararen erabileraren alde lanean aurrera jarraitzeko. Dударik gabe, eremu honetan egondako esperientzia aintzat hartzen du eta antzemandako ahuleziak gainditzen saiatzen da. Alde horretatik positibotzat jo dezakegu, nire ustez.

Dena dela, hainbat galdera uzten ditu oraindik ere airean lege proiektuak. Euskaraz normal aritzeak toki erakundearen esparruan bide ematen du euskara lehentasunez erabiltzeko? Euskarari lehentasunezko erabilera aitortu ahal izango balitz, zer nolako orekak zaindu behar ditu herritarren hizkuntza eskubideak behar bezala zainduta gera daitezen? Euskaraz ez dakitenen eskubideak behar bezala bermatzeko ezinbestekoa al da derrigorrezko elebitasun formalaren bidea? Ezin daiteke euskaldun pasiboen kasuan urratsak eman euskararen erabilera sustatzen aldera? Toki erakundeetako ordezkari politikoen aldetik euskara ez jakiteak noraino baldintza dezake toki erakundeetan euskara lan hizkuntza izatea?

Galdera horiek eta beste hainbat egongo dira oraindik erantzuteko. Zailak du-
darik gabe herritarren jarrerak eta interes desberdinak aurrez aurre jartzen dituzte-
lako. Hurrengo hizlariak, Iñigo Urrutiak, hizkuntza eskubideetan aditua izanik, ziurre-
nik nik baino hobeto erantzuten jakingo ditu.

Horrenbestez, nire aldetik hauxe da dena eta ahal dudan neurrian zuen galde-
rak erantzuteko prest naukazue.

Eskerrik asko zuen arretagatik eta segi orain arte bezala gure hizkuntzaren alde
horren fin lan egiten.