

LA DOBLE OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA EN EL MUNICIPIO DE VASCONIA

Linguistic double officiality
in the municipalities of Vasconia

Ofizialitate linguistiko bikoitza
Euskal Herriko Udalerrian

Iñaki AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Los principios fundamentales en materia lingüística son, sin ninguna duda, los de oficialidad y no discriminación por razón de lengua, mientras que se pueden considerar como complementarios el deber de conocimiento del castellano y el de lengua propia de una Comunidad. Se aborda cómo se concilian el derecho a la lengua en una Comunidad bilingüe, con una lengua oficial que sólo conoce una parte de la población, y el principio de no discriminación lingüística con toda su gama de posibilidades. Obviamente, la necesidad de una planificación lingüística en las Administraciones Públicas Vascas se encuentra directamente relacionada con su realidad sociolingüística.

Palabras clave: Comunidad Foral de Navarra. Comunidad Autónoma del País Vasco. Oficialidad lingüística. Castellano. Euskera. Derechos lingüísticos.



Linguistikari dagokionez, dudarik gabe oinarrizko printzipioak, ofizialitatea eta hizkuntzagatik ez baztertea dira, komunitate bateko berezko hizkuntza eta gaztelaren ezagutza osagarri izan daitezkeen bitartean. Komunitate elebidun batean nola uztertzen den hizkuntza aztertzen da, biztanleriaren zati batek bakarrik eza- gutzen duen hizkuntza ofizialarekin eta linguistikoki ez baztertearen printzipioa bere aukera guztietan. Euskal erakunde publikoetan hizkuntz plangintzaren beharra bere errealitate soziolinguistikoarekin zuzenean lotuta dago.

Giltza-Hitzak: Nafarroako Foru Erkidegoa. Euskal Autonomi Erkidegoa. Hizkuntz ofizialitatea. Gaztelania. Euskara. Hizkuntz eskubideak.



The fundamental principles in linguistic matters are, without doubt, those related with artificiality and nondiscrimination because of language. Other complementary principles can also be considered, like the duty to know Spanish together with the particular language of a Community. This work is about how the right to language is exercised in a bilingual community, in which an official languages only known by part of the population. This work also deals with the principle of linguistic nondiscrimination with all its gamut of possibilities. Obviously, the need for a linguistic planning in Basque public administration is directly related with its socio-linguistic reality.

Keywords: Statutory Community of Navarre. Autonomous Community of the Basque Country. Linguistic officiality. Castilian. Basque. Linguistic rights.

SUMARIO

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LINGÜÍSTICA. 1. Oficialidad de las lenguas. 2. Deber de conocimiento del castellano. 3. Lengua propia de un territorio. 4. No discriminación por razón de lengua. II. REALIDAD SOCIOLINGÜÍSTICA DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA. III. LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL EUSKERA EN EL ÁMBITO LOCAL. IV. PROBLEMÁTICA DE LOS NÚCLEOS MÁS VASCÓFONOS EN EL ÁMBITO LOCAL. V. BREVE REFERENCIA A LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA REALIDAD DEL EUSKERA EN NAVARRA.

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LINGÜÍSTICA

El texto constitucional declara en el primer párrafo del art. 3.1 al castellano como la lengua oficial del Estado, con lo que obviamente la sitúa en una posición distinta al resto de las lenguas oficiales, al ser ésta la única oficial en todas las Comunidades Autónomas y, por ende, en la totalidad del territorio del Estado.

Por su parte, el art. 3.2 de la Constitución establece que *las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*. Por tanto, la misma oficialidad prescrita para el castellano también, o igualmente, se declara para las demás lenguas españolas, si bien limitada al marco territorial de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, la Constitución explicita el deber de conocimiento del castellano, e implícitamente reconoce el principio de no discriminación por razón de lengua, al tiempo que algunos Estatutos como el de Cataluña o Euskadi declaran al catalán y al euskara, respectivamente, como lenguas propias de la Comunidad.

A mi juicio, los principios fundamentales en materia lingüística son, sin ninguna duda, los de oficialidad y no discriminación por razón de lengua, mientras que se pueden considerar como complementarios el deber de conocimiento del castellano y el de lengua propia de una Comunidad. Veámoslo más detenidamente explicando el contenido sumario de cada uno de los principios.

1. Oficialidad de las lenguas

El Tribunal Constitucional ha señalado con acierto 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* (STC 82/1986). Por consiguiente, una lengua desde que es declarada *oficial* en un territorio, podrá ser empleada sin trabas, con plena eficacia jurídica, en todo tipo de relaciones públicas o privadas, es decir, que la primera consecuencia jurídica de la oficialidad radica en el *derecho a una lengua* tanto en su vertiente activa como pasiva (derecho subjetivo al uso en todo caso y a la respuesta en la lengua elegida cuando el interlocutor sea un organismo público), lo cual exige, obviamente, la necesaria adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística.

En segundo lugar, entre las consecuencias que derivan de la declaración de oficialidad de una lengua se reconoce de forma unánime la obligación que contraen los poderes públicos para incorporar a sus planes educativos la enseñanza de la lengua o lenguas oficiales, de tal suerte que se asegure su conocimiento una vez que se haya superado la educación obligatoria [*vid.* al respecto el art. 19.a) de la LOGSE, o en el País Vasco el art. 3.2.g) de la Ley 1/1993, de la Escuela Pública Vasca]. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que *el Estado en su conjunto (incluidas la Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tenga carácter de lengua oficial... ello supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y tal deber no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución (art. 3)*. Además, añade el intérprete supremo de la Constitución que *una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas oficiales incumpliría este deber constitucional* (STC 88/1983). No basta, por consiguiente, con garantizar la enseñanza de las lenguas oficiales, sino que es preciso organizarla de forma *eficaz*, de tal modo que una vez finalizada la enseñanza obligatoria todos los alumnos que la hayan cursado, cualquiera que fuere el centro o el modelo elegido, conozcan la lengua o lenguas oficiales en el ámbito territorial de que se trate.

Finalmente, como último efecto de la declaración de oficialidad de una lengua, parece lógico inferir –tal como lo hizo el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 35/1982–, que no cabe alegar la ignorancia de la lengua oficial en que la Administración se manifiesta, siempre y cuando ésta, de conformidad con el deber constitucional que le corresponde, garantice eficazmente la enseñanza en los centros escolares de la o de las lenguas oficiales. Naturalmente, respecto del

castellano este efecto se halla asegurado, porque la enseñanza ha garantizado –desde su generalización como obligatoria en España– el aprendizaje de la lengua oficial de todo el Estado. Por el contrario, la incorporación a la enseñanza de las demás lenguas oficiales de España se ha producido recientemente, por lo que no gozan de la misma fortuna y precisan, lógicamente, de un proceso de normalización cuya base se sustenta en su enseñanza eficaz a las nuevas generaciones.

2. Deber de conocimiento del castellano

En materia lingüística lo que a primera vista se destaca en el texto constitucional es que junto a la oficialidad del castellano, y de las demás lenguas de España, se prescriba explícitamente el deber de conocimiento del castellano. La cláusula no pasó desapercibida en los debates constitucionales, a pesar de mantenerse inalterada, e incluso cabe señalar que fue uno de los centros de máxima atención al solicitarse, por un lado, su supresión, por otro, su extensión a las demás lenguas oficiales y, por supuesto, no faltó quien pretendía expandir la obligación de todos los españoles de conocer el castellano también a su uso preceptivo, en todo caso, frente a la elección que permite la cooficialidad. Sin embargo, como se sabe, ninguna de las propuestas fue adoptada y, por tanto, sólo respecto del castellano se explicita el deber constitucional de conocimiento, aunque se consagra también el derecho a la utilización de cualquier lengua oficial con plena validez y eficacia jurídica. Lo que significa, en una primera aproximación, que la Constitución no obliga, ni impone en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales el empleo del castellano, sino que garantiza el uso de la lengua oficial elegida.

En segundo lugar, si se pretende inferir de la Constitución que las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas bilingües no se encuentran en situación de igualdad jurídica porque el deber de conocimiento sólo es predicable respecto del castellano, esta declaración es preciso matizarla y preguntarse, ¿cómo o de qué modo se garantiza el deber de conocimiento del castellano por los poderes públicos? Naturalmente, la respuesta viene y vendrá siempre encaminada por la senda de su enseñanza obligatoria y de la inserción de tal previsión en los planes educativos. Pero recuérdese que idéntica previsión se deriva de la declaración de oficialidad, dado que el Estado, en palabras del Tribunal Constitucional, tiene *el deber constitucional* de garantizar la enseñanza eficaz de las lenguas oficiales en la educación obligatoria. En consecuencia, de forma derivada de ese deber constitucional parece lógico suponer que quienes cursen la enseñanza obligatoria en las Comunidades Autónomas bilingües conozcan dos lenguas oficiales, en oposición a quienes lo hagan en el territorio donde sea sólo oficial el castellano.

En resumen, la cláusula constitucional que impone el deber de conocimiento del castellano, nada específico incorpora a los efectos jurídicos de la ofi-

cialidad de las lenguas, salvo que por especificidad del *deber* se entienda lo que es propio del *castellano*, como es el hecho de que se trata de la lengua que se extiende y enseña a lo largo y ancho de todo el Estado, con independencia de la residencia y la vecindad civil de las personas, tanto con anterioridad como con posterioridad a la aprobación de la Constitución.

3. Lengua propia de un territorio

En algunos Estatutos de Autonomía se subraya el principio de propiedad para posibilitar una preferencia de uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma por parte de las Instituciones públicas. En este sentido, en el preámbulo de la Ley 1/1998, de Política Lingüística de Cataluña se afirma que el concepto de lengua propia aplicado a la catalana obliga a los poderes públicos a protegerla, a usarla de forma general y a promover su uso público en todos los niveles. En lo que se abunda en el art. 2 de la Ley cuando se dice que: *El catalán como lengua propia es la lengua de todas las Instituciones de Cataluña, y en especial de la Administración de la Generalidad, de la Administración local, de las corporaciones públicas, de las empresas y servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales, de la enseñanza y de la toponimia.*

Ahora bien, en las Comunidades donde coexisten dos lenguas oficiales, el principio de propiedad no puede laminar el principio de doble oficialidad. Por supuesto, podrá modularlo, pero no puede significar, de modo general, un principio de única lengua, ya que cualquier acto realizado o formulado en cualquiera de las dos lenguas oficiales tendrá plena validez y eficacia jurídica. Por lo tanto, en el plano del uso de las lenguas las Administraciones Públicas deben garantizar el empleo *ad extra* de la lengua oficial elegida por los ciudadanos, sea la propia o no de la Comunidad, aunque evidentemente, cuestión distinta es que en la relación de trabajo –o en las relaciones *ad intra* de la Administración– se adopte como lengua común para el desarrollo de la actividad administrativa interna la propia de la Comunidad, lo que es perfectamente admisible en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando el personal al servicio de la Administración se encuentre capacitado lingüísticamente.

Por consiguiente, en síntesis, la doble oficialidad lingüística protege en todo caso el derecho a elegir la lengua por parte de los ciudadanos, mientras que el principio de lengua propia permitirá su uso preferente en las relaciones internas de la Administración, y su uso exclusivo –si se desea– como lengua de trabajo. Es lo que sucede en la Administración periférica del Estado con el castellano, en virtud de lo dispuesto en el art. 36.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 4/1999), y lo mismo puede suceder, pero a la inversa, en la Administración de las Comunidades Autónomas con la lengua propia.

4. No discriminación por razón de lengua

Como cierre del sistema adquiere una relevancia primordial el principio de no discriminación por razón de lengua, que se erige como núcleo básico de los derechos fundamentales, cuando en su ejercicio medie la elección o la exigencia de una lengua oficial. Era evidente la conveniencia de la introducción del término lengua o idioma, en la redacción del art. 14 de la Constitución, sobre todo por coherencia con las declaraciones internacionales. Al respecto, téngase en cuenta que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.2) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (art. 14), ambos textos ratificados por España, así lo explicitan.

Sin embargo, ante el hecho de que el texto constitucional no lo contemple, cabe preguntarse, si tal principio está incluido de modo implícito, puesto que sin mayores esfuerzos dialécticos se deduce que no hay voluntad tipificadora cerrada en el art. 14 de la Constitución al aludir a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que, lógicamente, puede venir concretada en la lengua, por efecto directo del art. 10.2 de la Constitución que, como se sabe, establece que las normas relativas a derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Naturalmente, los posibles efectos prácticos de este principio pueden producirse, según las circunstancias, tanto en relación con la lengua oficial de todo el Estado, como en relación con las propias de las Comunidades Autónomas.

En concreto, la discriminación puede presentarse en relación con el ejercicio de un derecho fundamental, como por ejemplo en el acceso a las funciones públicas, en el que, sin extendernos demasiado, la valoración de la lengua propia siempre y cuando sea proporcionada a la necesidad de su conocimiento para el trabajo que se deba realizar no plantea problema constitucional alguno; y tampoco debiera ocasionarlo la exigencia cuando su preceptividad se presenta como requisito de capacidad para el puesto de trabajo que se deba desempeñar (STC 46/1991).

Asimismo, la discriminación puede derivarse del derecho público subjetivo al uso de la lengua oficial elegida, que incluso en el caso de las minorías lingüísticas encuentra su fundamento, no sólo en la oficialidad de la lengua, sino también en el art. 27 del ya citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En mi opinión, se trata de un derecho fundamental equiparable para todas las lenguas oficiales, que en ningún caso puede ser suprimido, sino todo lo más modulado, hasta que la Administración se adecúe al deber constitucional de conocimiento de las lenguas oficiales, y que no se agota en la simple utilización de la lengua, sino que se extiende al derecho constitucional a ser respondido en la lengua oficial elegida.

La cuestión fundamental a la que en adelante debe responderse es cómo se concilian el derecho a la lengua en una Comunidad bilingüe, con una lengua oficial que sólo conoce una parte de la población, y el principio de no discriminación lingüística con toda su gama de posibilidades. Obviamente, la necesidad de una planificación lingüística en las Administraciones Públicas Vascas se encuentra directamente relacionada con su realidad sociolingüística.

II. REALIDAD SOCIOLINGÜÍSTICA DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA

Una cosa es que una lengua sea oficial, como dice el Tribunal Constitucional, *independientemente de su realidad y peso como fenómeno social*, y otra distinta, es que pueda hacerse abstracción de esa realidad, que nos sitúa en el plano de conocimiento efectivo de una lengua oficial. Resulta evidente que el derecho a una lengua minoritaria, como es el euskara, se halla imposibilitado en muchos lugares, a pesar de su oficialidad, debido a que su normalización, lógicamente, exige una adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística. Cuestión que ni se improvisa, ni se puede edificar en la irrealidad del voluntarismo.

Además, la realidad sociolingüísticamente plural de los distintos pueblos, comarcas y territorios de Euskal Herria ha obligado a idear una planificación que, como se sabe, tiene por objeto parificar el conocimiento del euskara en la Administración, con el conocimiento del euskara en la realidad sociolingüística del territorio en que radique cada Administración.

Por lo tanto, parece indefectible que en zonas no vascófonas la realidad sociolingüística degrade de facto el *status* de oficialidad de las lenguas minoritarias a un *status* de semioficialidad; aunque no debe olvidarse que el proceso de normalización derivado de la oficialidad sienta las bases para que —a través de la educación general obligatoria— se asegure en el futuro el conocimiento efectivo del euskara en el conjunto del territorio del País Vasco.

En este sentido, si se examinan comparativamente los datos oficiales de la evaluación de competencia lingüística, derivados del Censo de población entre los años 1981-1996, en la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta: que hay 190.682 vascoparlantes más (en total 621.818, el 30,9% de la población); han aumentado en 82.300 personas los que comprenden euskara aunque lo hablen con dificultad, lo que eleva la cifra de bilingües pasivos a 322.726 (el 16% de la población); y, por último, ha descendido el número de castellanoparlantes monolingües en 226.998 personas, aunque su cifra sea mayoritaria en el conjunto de la Comunidad puesto que asciende a 1.070.478 personas (el 53,1% de la población).

Durante esos quince años, los tres Territorios Históricos Vascos han registrado un aumento significativo de vascoparlantes. Bizkaia ha ganado 94.000, Gipuzkoa cerca de 67.000 y Álava 30.000. El aumento en Álava es especialmente significativo, ya que supone triplicar el conjunto de vascoparlantes en este territorio. En todas las comarcas del País Vasco se sigue la misma tendencia. Esto es, el porcentaje de vascoparlantes sube, mientras que baja el de castellanoparlantes monolingües. Todos los datos por territorios históricos, comarcas y municipios, con detalle, pueden consultarse en el *II Mapa Sociolingüístico*, 3^{er} tomo, publicado por el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1999 (o consultarse en Internet: <http://www.eustat.es>).

En este momento, cabe destacar que por comarcas, la zona de Lea-Artibai (Markina-Ondarroa) es la que registra mayor porcentaje de vascoparlantes (87,8%) y, a su vez, el menor porcentaje de castellanoparlantes monolingües (6,9%). Los Valles Alaveses, en cambio, presentan el menor porcentaje de vascoparlantes (4%) y el mayor índice de castellanoparlantes monolingües (87,6%). Por su parte, la comarca con el mayor porcentaje de bilingües pasivos es el Gran Bilbao (18,7%).

De los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca, son los situados en las comarcas de Gipuzkoa y en la parte oriental de Bizkaia, en general de menos de 1.000 habitantes, los que cuentan con mayor porcentaje de vascoparlantes. Por el contrario, son los municipios con menor número de habitantes situados en Álava y en la parte occidental de Bizkaia los que cuentan con un mayor porcentaje de castellanoparlantes monolingües.

Entre los municipios de más de 10.000 habitantes, Azpeitia posee el mayor porcentaje de vascoparlantes (88,3%). Por el contrario, los municipios con el porcentaje de vascoparlantes más bajo se sitúan en la comarca del Gran Bilbao, donde, por ejemplo, en Sestao, Baracaldo y Santurce, su porcentaje es de en torno al 10%.

Por último, existen notables diferencias entre las capitales. Así, mientras en Donostia-San Sebastián casi un tercio de la población (32,6%) es vascoparlante, en Bilbao el porcentaje es del 14,3% y en Vitoria-Gasteiz del 13,6%.

Si analizamos los cambios experimentados en los municipios durante los quince años referidos, resulta espectacular el aumento que se produce tanto en el número como en el porcentaje de vascoparlantes en algunos municipios. El crecimiento más significativo se produce en los municipios más pequeños y con mayor porcentaje de castellanoparlantes monolingües situados en Álava y en las Encartaciones, evidentemente, la razón estriba en la incorporación al censo de las nuevas generaciones.

Con respecto a los municipios de mayor tamaño, en todos crece el número de vascoparlantes y el crecimiento es más notable en la comarca del Gran Bilbao. Así, Baracaldo ha ganado 7.400 nuevos vascoparlantes, Portugalete 4.600, Sestao 2.400 y Getxo 8.900. De las capitales, Vitoria-Gasteiz casi triplica el número de vascoparlantes con 22.000. Bilbao ha duplicado el número de vascoparlantes con 26.000 más, y por último, el aumento en Donostia-San Sebastián ha sido del 64%, con 21.500 nuevos vascoparlantes.

En cuanto a la competencia lingüística, el mayor porcentaje de vascoparlantes se sitúa entre las personas más jóvenes y las de más edad. Resulta destacable el aumento del porcentaje de vascoparlantes entre los jóvenes de entre 5 y 24 años, llegando a superar a los castellanoparlantes monolingües. Dicha superioridad es especialmente significativa en el tramo de 5 a 14 años, donde el índice de vascoparlantes asciende al 60%, mientras que el de castellanoparlantes monolingües ronda el 20%. En general, cuanto más joven es el grupo de edad, mayor ha sido la evolución. Por ejemplo, en 1981 el grupo de edad más vascoparlante era el que superaba los 85 años; quince años después, sin embargo, el mayor índice de vascoparlantes se encuentra en el tramo comprendido entre 5 y 9 años.

Por lo tanto, a la vista de estos datos resulta clara la necesidad de que la Administración se adecue a la nueva realidad –con una fórmula de geometría variable– para la satisfacción de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. En este sentido, el art. 17 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskara en las Administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca distingue los objetivos a alcanzar diferenciando la realidad sociolingüística en la que se encuentre enclavada cada Administración, tal como a continuación se verá.

Antes quisiera indicar, sucintamente, que si bien en Navarra no existe una planificación lingüística en la Administración, los datos sociolingüísticos derivados del Censo de población de 1996 son también conocidos por el Instituto de Estadística del Gobierno de Navarra, aunque todavía no exista una publicación oficial. Como dato más relevante en estos momentos, por lo que de sorpresivo pueda contener, es que –de un total de 254– sólo en cuatro municipios que en su conjunto suman 297 habitantes no hay vascoparlantes en Navarra (Olejua, Piedramillera, Úcar y Petilla de Aragón, este último pueblo enclave situado geográficamente en la Comunidad Autónoma de Aragón).

Por lo demás, recientemente se ha publicado un estudio sociolingüístico elaborado por el Gobierno de Navarra –entre la población de más de 15 años– en el que se concluye que la décima parte de los navarros son vascoparlantes, otra décima parte son bilingües pasivos, y el resto, es decir, el 80% de la pobla-

ción es castellanoparlante (*vid. Navarra. La Continuidad del euskara II*, 1996). Lógicamente la zona lingüísticamente vascófona difiere del resto de Navarra, ya que en ella los castellanoparlantes monolingües descienden al 32,7%, mientras que ascienden al 81,6% en la zona mixta, y alcanzan el 93,2% en la zona no vascófona.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha dado noticia ya de ese mismo estudio sociolingüístico elaborado por el Gobierno Vasco, entre la población de más de quince años, pero correspondiente al año 2001, cuyos datos pueden consultarse en la dirección de internet: http://www.euskadi.net/euskara_inkestak/indice_c.htm. Del mismo se deduce que prácticamente la mitad de los jóvenes (48%) de entre 16 y 24 años son bilingües. Además, una quinta parte (20%) es capaz de entender bien o bastante bien el euskara. Finalmente, los monolingües castellanoparlantes son menos de la tercera parte (31%) de los jóvenes.

Gipuzkoa es el territorio con mayor número de bilingües en todos los grupos de edad. Prácticamente la mitad de las personas mayores de 65 años (48%) hablan bien o bastante bien euskara. El colectivo en el que el porcentaje de bilingües es menor es el comprendido entre los 35 y 64 años (entre el 39% y el 41%). Por último, la mitad (50%) de los habitantes de Gipuzkoa entre 25 y 34 años y casi las tres cuartas partes, (71%), de los más jóvenes (16 a 24 años) son, asimismo, bilingües. Si se exceptúa al grupo de edad de 50 a 64 años (56%), los monolingües castellanoparlantes son menos del 50% en todos los grupos de edad y entre los menores de 35 años han dejado de ser el grupo mayoritario, mientras que entre los jóvenes de 16 a 24 años, todavía el 17% de los jóvenes aparece como monolingüe castellanoparlante.

En Álava de cada diez personas mayores de 35 años apenas una es bilingüe. En el grupo de 25 a 34 años, sin embargo, el porcentaje aumenta al 16% y entre los jóvenes de 16 a 24 años, las personas bilingües ascienden al 32%. Entre los bilingües pasivos de 16 a 24 años uno de cada cinco (22%) es capaz de entender bien o bastante bien euskara. Por último, los monolingües castellanoparlantes son mayoría en todos los grupos de edad, pero el descenso que están experimentando entre los jóvenes es notable, puesto que pasan de ser más de tres cuartas partes entre los mayores de 35 años a menos de la mitad (46%) entre los jóvenes de 16 a 24 años.

En Bizkaia, una de cada cinco personas (20%) mayor de 65 años es bilingüe. El porcentaje desciende al 15% entre los de 50 a 64 años. Entre los menores de 50 años, el porcentaje de bilingües aumenta al 25% entre las personas de 25 a 34 años y alcanza el 39% entre los jóvenes de 16 a 24 años. La situación de los bilingües pasivos apenas alcanza el 10% entre los mayores de 35 años,

mientras que entre los 25 y 34 años asciende al 21% y entre los 16 a 24 años ronda el 25%. Finalmente el descenso del porcentaje de los monolingües castellanoparlantes entre los jóvenes es significativo, dado que entre los 16 a 24 años apenas superan la tercera parte (36%), entre los 25 y 34 años alcanzan el 55%, y llegan a ser el 70% entre los mayores de 35 años.

III. LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL EUSKERA EN EL ÁMBITO LOCAL

La jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo es doblemente deudora de la interpretación realizada por la STC 82/1986 relativa al art. 8.3 de la LNE y de la inactividad legislativa del Parlamento Vasco para actualizar y adecuar a la realidad presente la legislación aprobada hace ya más de veinte años. La pregunta que cabe formularse al respecto es si la LNE sigue siendo un instrumento válido o si, por el contrario, el tiempo transcurrido y los indiscutibles cambios positivos que su misma vigencia ha producido en la normalización del euskara exigen una adaptación de sus postulados a la realidad sociolingüística que ya se vive, especialmente, en los núcleos más vascófonos de la Comunidad Autónoma.

Recuérdese que el art. 8 de la LNE en sus apartados 1 y 2 hace una apuesta clara por el uso conjunto del castellano y del euskara en la publicidad oficial de las normas jurídicas y en la notificación de los actos administrativos, salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de sólo una de las lenguas oficiales. Y en el art. 8.3 de la LNE se disponía que: *No obstante lo preceptuado anteriormente, los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskara para el ámbito de la Administración Local, cuando en razón de la determinación sociolingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos.* Este precepto se diseñaba como un sistema excepcional válido sólo para las Corporaciones Locales con población prevalentemente vasco-parlante, pero es sabido que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional con fundamento en el siguiente argumento jurídico: *el art. 8.3 viene a ser inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el art. 3.1 de la Constitución, en relación con la no existencia del deber de conocimiento del euskara en zona alguna del territorio del Estado, que resulta del art. 6 del EAP*” (STC 82/1986, f.j.10º).

Este escueto fundamento de Derecho es fácilmente rebatible en términos jurídicos desde distintas perspectivas. Sin embargo, antes es preciso señalar que desde la perspectiva sociolingüística es este modelo, delineado de modo excepcional en el País Vasco, el general en el resto de las Comunidades Autónomas

bilingües del Estado tal como se desprende del art. 5 de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local catalana, y de la Ley 5/1988, del uso del gallego como lengua oficial de las entidades locales de Galicia.

En concreto la Ley gallega dice explícitamente que: *Las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las Comisiones informativas y actas de las Entidades Locales de Galicia se redactarán en lengua gallega, aunque también puedan hacerse, además, en la otra lengua oficial* (art. 1). Se atribuye a la Xunta de Galicia el impulso del proceso de incorporación de la lengua propia a la Administración Local. A tal efecto adoptará, por un lado, las medidas oportunas para capacitar a los funcionarios en lengua gallega y, por otro, garantizará su conocimiento en los concursos de acceso de funcionarios a la Administración local gallega (art. 2). Transitoriamente, las entidades locales que no estuviesen en condiciones de incorporar el gallego a los actos escritos de la Administración, disponían de un período de dos años al objeto de garantizar el cumplimiento de la Ley.

Por su parte, en Cataluña, la Ley 1/1998, de Política Lingüística ha dado nueva redacción al art. 5 de la citada Ley 8/1987 y establece claramente que: *El catalán es la lengua propia de la Administración local de Cataluña y, por lo tanto, debe ser la lengua de uso normal y general en sus actividades. Todos los ciudadanos tienen derecho a escoger la lengua oficial con que se relacionen con los entes locales, y éstos tienen el deber correlativo de atenderles en la lengua escogida....*

Por todo ello, si se centra el análisis en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, desde el exclusivo punto de vista jurídico, en mi opinión, enfocar desde la perspectiva del deber de conocimiento del castellano el problema que suscita el art. 8.3 LNE parece claramente equivocado en Derecho, ya que no cabe equiparar el deber de conocimiento con el deber de utilización del castellano. En consecuencia, examinar el contenido del art. 8.3 LNE a la luz del deber constitucional resulta un yerro jurídico, porque en dicho precepto simplemente se concreta un efecto de la oficialidad de la lengua, como es el hecho de su posible utilización *con plena validez y efectos jurídicos*, sin necesidad de empleo preceptivo conjunto con la otra lengua oficial, ya que en caso contrario sólo sería el ornamento o aderezo del castellano.

En este sentido, se puede entender, puesto que es lógico, que una lengua minoritaria, a pesar de su oficialidad, deba ser utilizada de ordinario de forma conjunta con la lengua que todos conocen (art. 8.1 y 8.2 LNE). Pero allá donde todos o la inmensa mayoría conocen la lengua minoritaria parece también razonable que pueda emplearse sola, sin necesidad de ser acompañada de la otra lengua, con el límite infranqueable de la no discriminación por razón de lengua,

que se originaría si se desatendiesen los derechos legítimos de quienes quisieran utilizar el castellano, con independencia de que conozcan o no el euskara. Cuestión ya prevista en el art. 8.3 LNE al disponerse que el uso exclusivo del euskara no podría *perjudicar los derechos lingüísticos de los ciudadanos*.

Ahora bien, dicho esto, está claro que en la actualidad el art. 8.3 LNE, como consecuencia del fallo constitucional, está excluido de nuestro ordenamiento jurídico y no habiéndose articulado alternativa alguna por el legislador vasco, el fundamento jurídico de las corporaciones locales vascas que quisieran adoptar el euskara como lengua oficial de uso preferente en sus actividades, no puede radicar en el fenecido art. 8.3 LNE, sino en la normativa estatal de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma, que pueda permitir el empleo de una única lengua oficial con plena validez y efectos jurídicos, de conformidad con los acuerdos adoptados al efecto por la propia Corporación (art. 86 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales). Sin embargo, el inconveniente de este artículo es que no ofrece excesiva seguridad a la vista de la jurisprudencia reciente y, además, sería de aplicación “conforme a la legislación aplicable” y en el caso vasco esa legislación no puede ser otra que la LNE, en la que el art. 8.3 ha desaparecido.

En este sentido, por ejemplo, la STS de 9 de octubre de 2000 (Azdi. 434/2001) al examinar la legalidad de la Ordenanza del Ayuntamiento de Alegría declara que *es contrario a Derecho el art. 3 según el cual las actividades internas de carácter administrativo se realizan en euskara, pues ello supone vulnerar los derechos de las autoridades y funcionarios castellano-parlantes*. Igualmente declara como no conforme a Derecho el art. 39 de la Ordenanza que establece que la señalización y todo tipo de anuncios deberá realizarse en euskara en cuanto omite la necesidad de que simultáneamente una y otros, es decir, la señalización y los anuncios referidos, deben constar igualmente en castellano. [Idéntico pronunciamiento puede verse también en la STS de 13 de noviembre de 2000 (Azdi. 10348), relativa a la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Leaburu-Gaztelu].

En este contexto si se examina la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo se observa que, por ejemplo, no se concibe que el euskara pueda ser exigido a los funcionarios como criterio de capacidad en el desarrollo de sus funciones internas sin que exista relación con los administrados. Así, por ejemplo, la STS de 24 de mayo de 1999 (Azdi. 6393) recaída al juzgar la legalidad de la Ordenanza del Ayuntamiento de Aizarnazabal señala: *Respecto al artículo treinta y dos, en el que se exige el conocimiento de la lengua vasca para acceder a cualquier puesto de trabajo no puede considerarse contrario a derecho tal pre-*

cepto más que si supusiera una discriminación en cuanto se imponga la lengua vasca en la selección de personal para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a su utilización por los administrados que deseen usar la lengua de la Comunidad Autónoma. En este sentido puede haber quien piense que el Decreto 86/1997 ya proporciona cobertura al euskara como lengua de trabajo en las Administraciones Públicas, pero desde el punto de vista jurídico puede producirse más de un problema interpretativo entre la LNE y el art. 1 del Decreto 86/1997, que se saldaría siempre a favor del mayor rango normativo de la Ley.

Incluso mayor gravedad representa la jurisprudencia que destila la STS de 18 de enero de 2000 (Azdi. 1227), al desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Tolosa, y de cuya doctrina parece deducirse como discriminatoria la exigencia del conocimiento del euskara en un concurso-oposición para plazas de fontanería, pintura y de albañilería, *al no estar dicho conocimiento vinculado al desempeño de las mismas.* Afortunadamente en otro caso parecido la STS de 26 de enero de 2000 (Azdi. 392) acoge el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Lekeitio en cuya Ordenanza –anulada en primera instancia en este punto– se determinaba que *los funcionarios que contrata el Ayuntamiento deberían estar capacitados para llevar a cabo su actividad en euskara,* lo que a juicio del TS ahora *no impide la utilización de la lengua castellana con los administrados cuando sea preciso o conveniente, ni supone otra cosa que el cumplimiento de la exigencia de mayor eficacia en el ejercicio de la actividad de los funcionarios municipales que demanda la circunstancia cierta de que la inmensa mayoría de los administrados se expresen, precisamente, en la lengua vasca.*

Sin embargo, la prueba de que no existe rigor jurídico en la jurisprudencia del TS al analizar esta materia, se encuentra en la STS de 22 de junio de 1999 (Azdi. 6401) al juzgar idéntico punto de la Ordenanza del Ayuntamiento de Lizartza e incomprensiblemente decir justo lo contrario, ya que se afirma que la exigencia para *los nuevos trabajadores –funcionarios–* del conocimiento del euskara discrimina al castellano y a los administrados que utilicen esa lengua. En este terreno no va a insistirse porque entiendo que de cara al futuro la cobertura legal que ofrece la Ley de la Función Pública Vasca y su legislación de desarrollo es clara con la adopción de los perfiles lingüísticos anudados a sus correspondientes fechas de preceptividad, por lo que esta última jurisprudencia carece de sentido y de rigor jurídico.

Ahora bien, en lo que concierne al uso del euskara como lengua propia y de trabajo de forma exclusiva con efectos *ad intra*, entiende la STS de 24 de mayo de 1999 (Ordenanza del Ayuntamiento de Aizarnazabal) que en tal caso se produciría *una contradicción frontal entre lo dispuesto en el artículo tres de la*

*Constitución y los artículos tres de la Ordenanza (eliminación de lengua distinta de la vasca en las actividades internas del Ayuntamiento), veintiuno (obligación de redactar en lengua vasca todo documento relativo a la contratación). Igualmente, la STS de 1 de julio de 1999 (Azdi. 6411, Ordenanza del Ayuntamiento de Mallabia) dispone como discriminatorio, de forma estrambótica, que los impresos oficiales del Ayuntamiento se ofrezcan inicialmente al público en euskara y que sólo si alguien los solicite en castellano se le ofrecerán en versión bilingüe. Asimismo, la STS de 26 de enero de 2000 (Ordenanza del Ayuntamiento de Lekeitio) afirma que, *pretender limitar el conocimiento de las comunicaciones, expresiones verbales, señales, contenido de los registros administrativos, o la formulación de los proyectos a los vascoparlantes en determinado ámbito del territorio español, significa tanto desconocer los principios constitucionales... como la doctrina del Tribunal Constitucional... declarando que la cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en territorio autonómico,... todo ello sin olvidar la evidente discriminación que se produciría frente a todos aquellos administrados –pocos o muchos– que, por uno u otro motivo, pudiesen no dominar o conocer el euskara.**

No obstante, la STS de 14 de octubre de 1998 (Azdi. 7700) frente a la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento de Beasain de *vivir y funcionar en euskara*, adicionando un punto que expresa el respeto de los derechos lingüísticos individuales, y colectivos, entiende que no infringe el ordenamiento jurídico, ya que se excluye *el uso único y obligatorio del euskara en el funcionamiento interno y externo del Ayuntamiento.*

Asimismo, la ya citada STS de 8 de marzo de 1999 (Azdi. 2743) entiende que *sí es discriminatoria la exigencia del conocimiento del Euskara a nivel hablado como requisito inexcusable para ser incluido en la preselección de aspirantes a la concesión administrativa para la conservación y limpieza del Frontón Municipal de Zaldibar... no sólo porque aquí no se trata de acceso a función pública o cargo público..., sino también y sobre todo porque el alcance y contenido de la gestión y explotación del servicio de que ha de encargarse el concesionario, según el art. 3 del Pliego de Bases, no justifica dicha exigencia del conocimiento del Euskara como “requisito inexcusable” que aquí se traduce en eliminatorio de otros aspirantes a la concesión que no conozcan dicha lengua, cuando resulta que la calidad de concesionario y la de sus obligaciones no está ni vinculada, ni cabe entender que ocasione una importante perturbación en el derecho a su utilización por parte de los usuarios del Frontón, lo que ha de motivar, por aplicación del art. art. 14 CE, en relación, en su caso, con los demás preceptos que invoca el Abogado del Estado, la estimación del recurso de apelación, y, en consecuencia, la revocación de la sentencia recurrida y la anulación de dicho Acuerdo Municipal.*

Por otro lado, en las relaciones interadministrativas frente a la disposición de la Ordenanza del Ayuntamiento de Mallabia de solicitar a todas las Administraciones radicadas en la Comunidad Autónoma –incluso a la Administración periférica del Estado– la remisión de toda documentación en euskara, la STS de 1 de julio de 1999 declara que *no es conforme ni al art. 3 de la Constitución, ni a las normas del Estatuto de Autonomía y de la Ley 10/1982 del Parlamento Vasco, la obligación de uso del euskara que intentan imponer a la Administración General del Estado.*

Por idéntica senda, la STS de 10 de febrero de 2000 (Azdi. 1880), al juzgar un acuerdo del Ayuntamiento de Abaltzisketa, relativo a la *aprobación definitiva de los Estatutos de la llamada Mancomunidad de Municipios Euskaldunes*, da pie al TS para entender que el desarrollo y fomento del uso del euskara no puede llevarse a cabo por una Mancomunidad, porque tal figura administrativa sólo puede constituirse para la realización de obras y la prestación de servicios de competencia municipal, y *es claro que el fomento y desarrollo del euskara no es competencia de los municipios, pues de forma inequívoca tal competencia corresponde a la Comunidad Autónoma.* Puede verse en igual sentido la STS de 9 de julio de 2001 (Azdi. 8753) en relación con las Ordenanzas del Ayuntamiento de Munitibar.

Incluso en el ámbito de las subvenciones y bonificaciones fiscales la STS de 22 de junio de 1999 desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Lizartza, al entenderse que la Ley de Haciendas Locales de 1988 delimita los beneficios fiscales de los tributos locales a los expresamente previstos en normas con rango de ley, y *claramente... la Ordenanza incide en tal prohibición al establecer una bonificación en la tasa por instalación de rótulos, sin que a lo anterior obste el que ciertamente el Reglamento de Servicios reconozca facultades a las Corporaciones Locales en materia de subvenciones, pues ello, obviamente lo será, tras la oportuna cobertura legal, que en este caso es exigida y no concurre, cual el Abogado del Estado refiere.*

No es este el momento de rebatir, ni contraargumentar jurídicamente la doctrina que se destila de la jurisprudencia reciente del TS (por ejemplo, en el último caso de las bonificaciones fiscales, el TS no hace ninguna referencia a la posible cobertura legal que ofrece el art. 26 de la LNE), sino sólo ponerla de relieve, para conocer mejor la realidad de la que se parte. Además, salvo alguna excepción puntual, no puede hablarse de novedades excesivas en esta jurisprudencia, que con mayor o menor fortuna es conocida a lo largo de toda la década de los años noventa. Así, por ejemplo, me remito ahora al análisis de las resoluciones judiciales recaídas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con las Ordenanzas municipales sobre euskara analizadas detalladamente en mis trabajos *Administración Local y Lengua: Referencia especial al caso vasco*, Revista de

Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 263, 1994, pp. 433-440; y *Administrazio Foral eta Lokalaren ezaugarriak euskararen normalizazio bidean*, Revista Vasca de Administración Pública, nº 44 (II), 1996, pp. 222-231. Lo importante en este momento es conocer la actual jurisprudencia del máximo órgano jurisdiccional ordinario en relación con el euskara, para poder a continuación encontrar las claves de respuesta jurídico-legal desde el Parlamento Vasco, en la medida que la doctrina jurisprudencial detallada no se comparta.

Además, cabe añadir, por último, que en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico está vigente la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias (desde septiembre de 2001). Y a este propósito si se pasan a analizar los apartados de la Carta que se aplican a las Administraciones locales (cuyos párrafos están todos ratificados), la novedad la representa para el País Vasco y Navarra el art. 2.a) de la Carta, que dispone *el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la Administración regional o local*. Lo que según el Informe interpretativo de la Carta significa que las lenguas regionales y minoritarias pueden ser empleadas como *lenguas de trabajo* en el seno de las propias Administraciones¹. Esta posibilidad —que se podría derivar también de los principios de oficialidad y de lengua propia—, proporciona una cobertura de tipo legislativo a una medida prevista en el art. 8.3 de la Ley de Normalización del Euskara, pero que como se ha visto fue declarada irrazonadamente inconstitucional, como lo prueba la legislación idéntica existente en Cataluña y Galicia ya citada. Sin embargo, la STC 82/1986 en este punto ha permitido una jurisprudencia del Tribunal Supremo —debido en parte también a la inactividad del Parlamento Vasco— que en adelante debiera ser, sin duda, corregida, dada la incorporación de la Carta Europea al Derecho interno².

IV. PROBLEMÁTICA DE LOS NÚCLEOS MÁS VASCÓFONOS EN EL ÁMBITO LOCAL

En este momento no existe una regulación jurídica específica para la Administración local con rango legal propia de nuestra Comunidad Autónoma³. Desde hace tiempo el Parlamento Vasco ha incumplido su objetivo y compromiso de aprobar una Ley Municipal, en cuyo articulado debiera tener una

¹ Vid. el Informe interpretativo de la Carta, elaborado por el Consejo de Europa, en su apartado nº 106.

² Sorprende que en el Informe remitido por España al Consejo de Europa se mencione, equivocadamente, que el art. 8.3 de la Ley de Normalización del Euskara está vigente.

³ Con independencia del art. 10.2.a) de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias ya mencionado, de acuerdo con el Informe interpretativo elaborado por el Consejo de Europa. Al efecto puede verse AGIRREAZKUENAGA, I., *Diversidad y Convivencia Lingüística*, San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 2003, pp. 127-133.

importancia capital el correspondiente capítulo relativo al uso de las lenguas oficiales y de la normalización del euskara en el ámbito local.

Además, con ser todo ello grave, debe tenerse en cuenta que tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 8.3 de la LNE, la falta de cobertura legal en el uso exclusivo del euskara en los núcleos más vascófonos, con plena validez y efectos jurídicos, –sin que en ningún caso se pudiera causar discriminación a los castellanoparlantes– ha quedado huérfana de regulación legislativa, por mor de la inactividad del Parlamento Vasco en esta materia, contrariamente a lo acontecido en Cataluña y Galicia.

Pues bien, cabe señalar, en primer lugar, que en el ámbito local más que en ningún otro hay que adecuar la legislación lingüística a la realidad sociolingüística del territorio en la que deba ser aplicada. En este sentido, recuérdese la conveniencia de dividir virtualmente el territorio de la Comunidad Autónoma en diversas zonas, con la finalidad de articular mejor la protección de los derechos lingüísticos en cada una, según las necesidades de los residentes del lugar y de la capacidad lingüística de cada Administración municipal⁴.

En segundo lugar, cabe indicar que hay dos claves complementarias que deben inspirar la regulación lingüística en el ámbito local. La primera hace referencia al hecho de que en este terreno local es donde mayor vitalidad tiene ya el uso del euskara, y en el futuro puede incrementarla como verdadero instrumento de comunicación o verdadera lengua, sin ser necesariamente acompañada del castellano, aunque al mismo tiempo –como segunda clave– es preciso que el uso del euskara no cause discriminación alguna a las personas que necesariamente deban, o simplemente quieran, hacer uso del castellano también como lengua oficial en las relaciones *ad extra* con la Administración.

Hechas estas necesarias observaciones previas se acomete el apunte de las medidas legales específicas que en el futuro debieran concretarse en este terreno, y sin lugar a dudas, la primera, haría referencia necesariamente a que se flexibilice el régimen general de la LNE en el uso conjunto de las dos lenguas oficiales de la Comunidad en la actividad de las Administraciones locales en los núcleos más vascófonos. En este sentido, por lo que corresponde a Cataluña en general, existen varias Sentencias del Tribunal Supremo que reconocen que *el bilingüismo no supone la obligación de todas las Administraciones Públicas de producir en las dos lenguas la totalidad de sus actuaciones* (SSTS de 26 de marzo de 1996 y de 15 de abril de 1997).

⁴ Por ejemplo, en el Decreto 67/2003 que regula la Planificación lingüística de *Osakidetza*, también se distingue entre municipios con más de un 70% de euskaldunes, entre un 45-69%, entre un 20-44% y con menos del 20% de población euskaldun.

A partir de esta medida básica el resto debería tomar como referencia *a sensu contrario* la jurisprudencia examinada en el apartado anterior, ya que esa jurisprudencia no podría haberse producido técnicamente, si una Ley aprobada por el Parlamento Vasco diese cobertura legal a la regulación articulada en las Ordenanzas locales, siempre y cuando –como reiteradamente se ha dicho– se impida la discriminación de los administrados que elijan el castellano para relacionarse con la Administración.

En concreto, la Ley del Parlamento Vasco debería posibilitar que en los núcleos más vascófonos se pudiese exigir los correspondientes perfiles lingüísticos preceptivos a todo el personal funcionario, laboral o contratado; que el euskara como lengua propia del País Vasco fuese lengua de uso normal y general como lengua de trabajo en sus actividades internas⁵; que, en consecuencia, las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas y actas de las entidades locales se redactasen en euskara; que en los servicios públicos locales se garantizase el uso del euskara, como si fuese la propia Administración quien los gestionase; que todas las relaciones interadministrativas se pudiesen desarrollar *al menos* en euskara; que los incentivos y bonificaciones fiscales locales tuviesen cobertura legal; que en la concesión de subvenciones locales el criterio lingüístico estuviese presente; que en los medios de comunicación locales otorgados mediante concesión autonómica el euskara fuese su lengua exclusiva; que el paisaje lingüístico local estuviese *al menos* en euskara; que en el territorio municipal se respetasen los derechos lingüísticos de los consumidores vascoparlantes; que en los juzgados de paz, notarías, registros de la propiedad o cualquier otra institución dependiente de la Administración del Estado, los vascoparlantes en ningún caso pudieran ser discriminados, ni pudieran sufrir dilaciones por emplear en sus relaciones orales o escritas el euskara; y, si se quiere, podrá arbitrarse cobertura legal a la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes en la medida que la Ley reconozca que presta un servicio público y desarrolla una competencia municipal como es el fomento del uso del euskara.

V. BREVE REFERENCIA A LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA REALIDAD DEL EUSKERA EN NAVARRA

En un próximo futuro el Tribunal Supremo debe pronunciarse sobre la legalidad de los Decretos Forales 372/2000 y 29/2003, como se sabe de conte-

⁵ Al amparo ahora también de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, *vid.* en este sentido mi libro *Diversidad y convivencia lingüística*, *op.cit.*, p. 132.

nido idéntico, aprobados en desarrollo de la vigente Ley del Vascuence⁶. En estos momentos el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha declarado el Decreto Foral 372/2000, nulo de pleno derecho por razones formales, y asimismo ha declarado nulos cuatro preceptos del Decreto Foral 29/2003, por razones materiales.

Sin embargo no se ha entrado a confrontar las prescripciones materiales de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en especial el art. 7 y el art. 10.2. 3 y 4) con el Decreto Foral 29/2003, lo que a mi juicio podría provocar su nulidad de pleno derecho por infringir el contenido de una norma de carácter legal incorporada plenamente a nuestro ordenamiento jurídico.

Hay un primer hecho que resulta sintomático e incuestionable en esta materia: el Decreto Foral 135/1994 –que es derogado por el Decreto Foral 29/2003– se inspiraba en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, tal como lo explicitaba su exposición de motivos. Sin embargo, ahora que la Carta Europea tiene formalmente el valor de Ley en nuestro ordenamiento jurídico, no es siquiera mencionada por el Decreto Foral 29/2003, y si por algo se caracteriza el Decreto Foral ahora impugnado es por restringir notablemente los derechos que a los vascoparlantes reconocía el precedente Decreto Foral 135/1994, en línea de continuidad con la Carta Europea⁷.

En el expediente de elaboración del Decreto Foral 29/2003 consta un Informe de la Dirección General de Política Lingüística sobre la Carta Europea (Documento nº 33) en el que se postulaba *la subordinación* de la Carta a la legislación navarra (p. 2), pero al mismo tiempo se dice, por ejemplo, que en la zona mixta *el art. 12 del borrador responde a los objetivos y principios que la Carta establece en el art. 7 y 10.2.a),b), debiendo decir que el compromiso que se formula para posibilitar el uso del vascuence es muy fuerte acercándose, y mucho, al que se formula para la zona vascófona* (p. 4). Lo que resulta absolutamente incierto, porque en las relaciones orales en la zona mixta va a ser imposible utilizar el Euskera si a ningún funcionario –no ligado a las funciones de traducción– se le exige su conocimiento por la Administración Foral⁸. Asimismo, en relación con el conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en

⁶ En relación con el Mejoramiento del Fuero Navarro, la Ley del Vascuence y su desarrollo normativo posterior me remito al análisis realizado en mi libro *Diversidad y Convivencia Lingüística*, op.cit., pp. 172-239.

⁷ En idéntico sentido Juan Cruz ALLI ARANGUREN, afirma que *esta omisión no es anodina, sino que refleja una clara intención de no tomarla en consideración, frente a las anteriores disposiciones que la consideraron una referencia para su contenido*. Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra. En *Revista Euskera*, 46, Euskaltzaindia, p. 1044.

⁸ Tal como atestigua ALLI ARANGUREN, op. cit., p. 1059.

el ingreso y provisión de los puestos de trabajo, sin ninguna reflexión jurídica, se dice textualmente en el citado Informe que *lo dispuesto en los arts. 18 al 23, ambos inclusive, dan respuesta a lo que establece el art. 10 de la Carta y en especial al apartado b) del punto 4 de dicho artículo* (p. 5). Téngase en cuenta que el precepto citado de la Carta compromete a reclutar y formar al personal al servicio de la Administración *en número suficiente* para posibilitar el uso de las lenguas minoritarias, lo que imposibilita claramente para la zona mixta el Decreto Foral 29/2003⁹. Para concluir se afirma en el Informe de la Dirección de Política Lingüística, que la Comunidad Foral de Navarra se sitúa *a la cabeza, tal vez en cabeza única, de las Comunidades que más están protegiendo y desarrollando los derechos individuales de nuestros ciudadanos en cuanto al uso y aprendizaje y práctica del vascuence* (p. 5) (juicio obviamente falso si se compara con la legislación vasca), por lo que se hace caso omiso de las prescripciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que, por supuesto, desde la lógica de la Dirección de Política Lingüística sobran en Navarra, aunque desde la perspectiva jurídica se olvida el detalle de que se trata de legislación interna del ordenamiento jurídico español también aplicable en Navarra.

Por su parte, también el Consejo de Navarra en su Dictamen 1/2003, de 14 de enero, entre sus consideraciones preliminares hace referencia a la Carta Europea (pp. 27 y 28). Corrigiendo al Informe de la Dirección de Política Lingüística no se habla de *subordinación* sino que se afirma que el proyecto de Decreto Foral debe someterse a un contraste, en primer lugar, *con la normativa de superior rango –modelo lingüístico constitucional y los compromisos internacionales contraídos por España en esta materia, a los que ha de otorgarse preferencia en todo caso–* y, lógicamente, en segundo lugar, hay que someter a contraste la regulación del Decreto con la Ley Foral del Vascuence.

Sin embargo, sorprendentemente el Consejo de Navarra limita su análisis al examen de la adecuación del proyecto de Decreto a la Ley del Vascuence, porque en relación con la Carta, sólo señala *que el artículo 7 define una serie de objetivos y principios que, precisamente por su carácter de normas programáticas, son susceptibles de ser llevados a la práctica a través de muy diversas formas. En el Instrumento de ratificación de la Carta, España efectuó una declaración en la que se establece el concepto de lenguas regionales o minoritarias, que son –en lo que aquí interesa– aquellas que están reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra,*

⁹ Como reitera ALLI ARANGUREN, *op. cit.*, pp. 1067-68.

lo sería el vascuence en la zona vascoparlante. En términos generales puede decirse que la LFV respecta los preceptos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, puesto que establece un estatuto del vascuence en la zona vascoparlante que va más allá de la protección de la lengua, dado que la convierte en lengua cooficial con el castellano. El proyecto de Decreto Foral, en la medida que se mantenga dentro de los límites establecidos por la LFV, merecerá esa misma calificación de norma conforme con las previsiones del tratado internacional. En conclusión, como afirma el asesor jurídico letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en las alegaciones ya presentadas en la pieza separada de medidas cautelares, cabe afirmar con toda rotundidad que la ratificación de dicha Carta por parte de España es un paso más simbólico que real, y en Navarra no tendría ningún efecto ni siquiera en la zona mixta¹⁰.

De todo lo expuesto no cabe sino advenir que el contenido material de la Carta Europea, como Ley interna del ordenamiento jurídico, se ha omitido en el proceso de elaboración del Decreto Foral bajo la premisa de que nada añade a la legislación navarra en el amparo del vascuence y de los vascoparlantes navarros.

Sin embargo, por muy superficial y somera que sea la lectura de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, no hay duda de que para realidades como la navarra, precisamente, ha sido concebida su elaboración en defensa de los derechos de las minorías lingüísticas, así como de los derechos de los vascoparlantes en Navarra, porque a todos ellos les es de aplicación su contenido, bien sea directamente su art. 10 en sus diversos apartados, o el art. 7 de forma general marcando objetivos y principios de obligado cumplimiento.

Como se sabe, la Carta es un Tratado Internacional elaborado por el Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, y ratificada por España el 9 de abril de 2001 y publicada en el BOE de 15 de septiembre de 2001. Sólo como un disparate puede considerarse que *su valor jurídico es más simbólico que real*, porque hasta el propio Consejo de Estado en su Dictamen n° 1492, de 3 de diciembre de 1992, reconoció su incidencia en materia legal, y la necesidad de su ratificación por las Cortes Generales, lo que obligará a asimilar a sus prescripciones el vigente ordenamiento jurídico. Además, la virtualidad de su fuerza jurídica se desprende, por ejemplo, del propio expediente administrativo, cuando en Francia su contenido ha sido considerado como contrario a la Constitución, por lo que a pesar de su firma, no ha sido ratificada ni ha entrado en vigor en nuestro país vecino por decisión del Tribunal Constitucional. Cree

¹⁰ En contra, *vid.* mi trabajo *Diversidad y Convivencia Lingüística: Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*, *op. cit.* pp. 101 y ss., así como las pp. 172 y ss.

alguien, ¿que si fuese sólo un texto simbólico hubiera sido declarado inconstitucional en Francia?¹¹.

Pues bien, el valor de la Carta Europea con fuerza de Ley resulta indiscutible, pero desde la perspectiva constitucional hay que añadir algo más y es que *se incorpora* con sus prescripciones generales *en el bloque de constitucionalidad* de tal suerte que debe ser respetada y aplicada por toda la legislación estatal y autonómica, junto con lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución y los correspondientes artículos de los Estatutos de Autonomía relativos a la materia lingüística. Otras Cartas similares elaboradas por el Consejo de Europa e integradas mediante ratificación en nuestro ordenamiento jurídico, como la Carta Europea de la Autonomía Local, forman parte del bloque de constitucionalidad tal como lo reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo [vid. por ejemplo la STS de 6 de marzo de 2000 (Azdi. 6133) o la STS de 31 de diciembre de 2001 (Azdi. 10129)], por lo que no hay duda de que un tratamiento similar debe ser reconocido también a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

La Carta arranca con un Preámbulo en el que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria se considera como un *derecho imprescriptible* tanto en la vida privada como en la pública, de conformidad con *los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

Se define como lengua regional o minoritaria a las habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado, por nacionales de ese Estado, que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado y hablan una lengua diferente de la lengua oficial del Estado. Por *territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria* se entiende el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas, que justifica la adopción de las diferentes medidas de protección y fomento previstas en la presente Carta.

A propósito del territorio de una lengua, en el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el propio Consejo de Europa (el Informe tiene diecisiete páginas y se puede encontrar, tanto en francés como en inglés, en la dirección de internet del Consejo de Europa <http://conventions.coe.int/Treaty>), se afirma con toda lógica, que el territorio de una lengua regional no hay que ceñirlo sólo

¹¹ Al respecto puede verse el Anexo nº 11, que acompaña al expediente administrativo del Decreto 29/2003.

a aquél en el que una lengua regional perdure como mayoritaria, sino que debe extenderse a otras, porque en muchas ocasiones las lenguas devienen minoritarias en zonas de implantación tradicional. Esta situación es lo que claramente ha sucedido sin ninguna duda en la denominada *zona mixta* de Navarra¹².

En el momento de la ratificación de la Carta, cada Estado debía indicar cuáles eran las lenguas regionales o minoritarias a las que se aplica la Carta –y en qué territorio–, y podía elegirse un menú distinto para cada lengua (así lo hace, por ejemplo, Suiza para el romanche y el italiano). Asimismo, la Carta exigía distinguir entre sus prescripciones del art. 7 (parte II) –que son de aplicación general para todas las lenguas minoritarias del Estado, a salvo de reservas formuladas a los párrafos 2 a 5, en el momento de la firma o ratificación de la Carta (art. 21.1)– y los 98 apartados dedicados a materias específicas (como enseñanza, justicia, medios de comunicación...), de los que forzosamente en el momento de la ratificación había que elegir un mínimo de 35.

Con la ratificación de la Carta, tramitada en el Congreso, y publicada como Ley en el BOE, España no ha formulado reservas a ningún párrafo del art. 7, por lo tanto, todo él es de aplicación al conjunto de lenguas regionales o minoritarias existentes en el Estado. Asimismo, ha suscrito en común 68 párrafos –de un total de 98– de la parte III aplicables a *las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra*. Al resto de lenguas regionales o minoritarias que se protegen y amparan *se aplicarán todas aquellas disposiciones de la parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7*.

El art. 7 de la Carta es clave porque en él se desgranar los objetivos y principios, de tal modo que puede considerarse como el núcleo duro de la Carta Europea y todo él es de aplicación en la totalidad del territorio foral navarro, porque a lo largo y ancho de la Comunidad Foral existen minorías vascoparlantes. En este sentido es de aplicación obligatoria en España, a todas las lenguas que citan los Estatutos de Autonomía, tengan o no la consideración de oficiales.

Entre estos objetivos y principios generales de la Carta citados en el art. 7, en primer lugar, se compromete a los Estados en la eliminación de toda medida restrictiva, cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el uso y desarrollo de las lenguas regionales o minoritarias. Además, en segundo lugar, propo-

¹² Al respecto, puede verse ALLI ARANGUREN, *op. cit.* pp. 971 y ss., que expresamente afirma que *el euskera, sobrevive a pesar de su retroceso histórico que la redujo de ser lengua mayoritaria a minoritaria*.

ne la adopción de medidas especiales a favor de estas lenguas minoritarias, de tal suerte que se promueva y alcance *una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población* (art. 7.2). De forma complementaria, en tercer lugar, establece que las medidas de discriminación positiva adoptadas a favor de tales hablantes no pueden considerarse como discriminatorias para el resto.

Finalmente, entre sus objetivos primordiales, la Carta sitúa el propio *reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural y el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria* [art. 7.1.a) y b)].

A este propósito, en primer lugar, hay que recordar que la Carta Europea pretende que cada lengua regional o minoritaria tenga su espacio. En el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el Consejo de Europa –parágrafo 58–, en relación con este precepto, se afirma *que se trata del reconocimiento de la existencia de estas lenguas y de la legitimidad de su utilización*. Lo que no hay que confundir, añade el Consejo de Europa, es este reconocimiento *con la declaración de una lengua como lengua oficial*, oficialidad que no es necesaria para la aplicación de la Carta cuando existan efectivamente minorías lingüísticas.

En segundo y último lugar, la Carta no quiere que las divisiones administrativas constituyan un obstáculo en la promoción de las lenguas regionales o minoritarias. Por consiguiente, a la hora de delimitar el área geográfica de cada lengua, es necesario examinar tanto su implantación actual y real como la tradicional e histórica. En este sentido, en el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el Consejo de Europa se afirma que, la Carta no demanda que el territorio de una lengua coincida con una circunscripción administrativa, ni por supuesto que sea oficial ni mayoritaria en el territorio cuyos principios y objetivos sean de aplicación.

De todo lo expuesto, no hay duda de que la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias como Ley formal incorporada a nuestro bloque de constitucionalidad [*mutatis mutandi* de conformidad con la doctrina que se desprende de la STS de 6 de marzo de 2000 (Azdi. 6133) y de la STS de 31 de diciembre de 2001 (Azdi. 10129)] ha sido preterida por el Decreto Foral 29/2003, lo que evidencia su nulidad de pleno derecho. Máxime si se tiene presente que incluso el Decreto Foral impugnado pretende derogar un Decreto Foral como el 135/1994, que aplicaba explícitamente la Carta Europea, aun cuando entonces todavía no estaba vigente en el ordenamiento jurídico español.

Además, la preterición de la Carta Europea por el Decreto Foral 29/2003 queda irrefutablemente probada, si se compara la identidad del texto con el Decreto Foral 372/2000. Sin embargo, la diferencia entre el bloque de constitucionalidad vigente cuando se elaboran ambos textos estriba en que en el año 2003 está vigente en España la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias, lo que forzosamente tendría que ser reflejado en el texto y contenido del Decreto Foral cuya materialidad se encuentra todavía pendiente del juicio del Tribunal Supremo.