

Administración Local y Lengua: Referencia especial al caso vasco*

Iñaki Agirreazkuenaga
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho de San Sebastián

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN AL TRIPLE PLANO DE LA OFICIALIDAD, EL CONOCIMIENTO Y EL USO DE LAS LENGUAS. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LENGUA. 1. Normativa estatal. 2 Normativa autonómica. III. EUSKARA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL. 1. La Ley de Normalización del Euskara y la STC 82/86 en torno a su art. 8.3. a) Sistema ordinario. b) Sistema excepcional. 2. El Amejoramiento del Fuero Navarro y la Ley del Vasceuce. IV. COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN RELACIÓN CON LA LENGUA. 1 Aprobación definitiva de su planificación lingüística: a) Procedimiento de asignación de perfiles. b) Estado actual de la planificación en cifras. c) Ayudas económicas arbitradas por el IVAP a través de Convenios con las Administraciones Locales. 2. Aprobación de Ordenanzas Municipales en relación con el euskera. V. LA CUESTIÓN ESPECIFICA DE LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN ESTATAL EN RELACIÓN CON SU CAPACITACIÓN LINGÜÍSTICA.

I. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN AL TRIPLE PLANO DE LA OFICIALIDAD, EL CONOCIMIENTO Y EL USO DE LAS LENGUAS

En primera instancia, antes de abordar directamente las singulares, especificidades y problemática de la coexistencia lingüística en la Administración Foral y Local vasca, parece preciso tratar de distinguir, de modo introductorio, los diversos planos de la realidad lingüística, como son: el de la oficialidad, el del conocimiento y el del uso. No cabe negar la interrelación existente entre estos tres referentes de análisis de una misma realidad plurilingüística, por lo que en ningún caso se pretende marcar cotos, ni fronteras entre los distintos planos. Sin embargo, me parece oportuno diseccionar diferentes perspectivas de observación y

* El presente trabajo se corresponde con la ponencia presentada en el marco del Congreso que sobre *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco* tuvo lugar los días 1 y 2 de octubre de 1992 en San Sebastián, organizado por la Facultad de Derecho de la UPV y el IVAP.

análisis, de suerte que se permita acomodar el mundo del Derecho a la pluriforme objetividad lingüística ¹.

Pues bien, si nos situamos en el *plano de la oficialidad* de la lengua, lo que primordialmente se quiere significar es —como ha afirmado el Tribunal Constitucional ²— que, con independencia de su realidad y peso como fenómeno social, una lengua «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». Por consiguiente, una lengua por el hecho de ser declarada oficial podrá ser empleada sin trabas, con plenitud de efectos jurídicos, en todo tipo de relaciones tanto públicas como privadas; es decir, que la primera consecuencia de la oficialidad radica en el *derecho a una lengua* tanto en su vertiente activa como pasiva, lo cual a su vez exige, obviamente, la necesaria adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística.

No obstante, una cosa es que una lengua sea oficial «*independientemente de su realidad y peso como fenómeno social*» ³, y otra distinta, es que pueda hacerse abstracción de esa realidad que nos sitúa ante el *plano del conocimiento*. Así, resulta evidente que el derecho a una lengua minoritaria, como es el euskara, se halla en muchos lugares de nuestra Comunidad imposibilitado, a pesar de su oficialidad, debido a que su normalización, como se ha dicho, exige esa 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. Lo que ha obligado a idear una

¹ No en vano en la Administración Local del País Vasco coexisten municipios con una realidad sociolingüística, no solo desigual, sino en ocasiones, contrapuesta. En concreto, respecto a los datos objetivos cabe distinguir en la Comunidad Autónoma Vasca, en primer lugar, los 18 municipios que superan los 20.000 habitantes que agrupan al 67,03% de la población total y al 36,34% de la población vasco parlante (192.000 personas). En segundo lugar, a los 47 municipios entre 5.000 y 20.000 h. que aglutinan al 43,60% de euskaldunes (230.900 personas). Por último, los 171 municipios con menos de 5.000 h. que reúnen al 20,04% de la población vasco parlante (106.000 personas). Pero con la particularidad, en este último caso, de que del conjunto de estos municipios 68 cuentan con más del 80% de la población como conocedora del euskara, mientras que 57 municipios no alcanzan el 20% de su población como bilingüe. Estos datos extraídos del Padrón de 1986 aparecen publicados en «*Udaletako Hizkuntza Politikarako Proposamena*», Euskararen Aholku Batzordeak onartutako proposamena 1991ko Martxoaren leian,, Gasteiz 1991, p. 12.

² STC 82/1986, de 26 de junio, f. j. 2.º.

³ En los términos textuales de la STC 82/1986.

planificación que, como se sabe, a corto plazo (julio 1995), tiene por objetivo parificar el conocimiento del euskara en la Administración, con el conocimiento del euskara en la realidad sociolingüística del territorio en que radique cada Administración ⁴.

Por lo tanto, parece indefectible que en zonas no vascófonas la realidad sociolingüística degrade *de facto*, en un primer momento, el *status* de oficialidad de las lenguas minoritarias a un *status* de semioficialidad. Ahora bien, no debe olvidarse que, en un segundo estadio, el conocimiento de las lenguas oficiales en fase de normalización debe generalizarse, ya que 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 modo que se asegure su conocimiento efectivo una vez que se haya superado la educación obligatoria ⁵.

Lo que, en resumen, significa que, en el futuro, el pleno conocimiento tanto del euskara como del castellano debe consolidarse en la Comunidad Autónoma del País Vasco, como fiel reflejo del cumplimiento del deber constitucional que contraen los poderes públicos a tenor de los términos empleados, a este propósito, por el Tribunal Constitucional ⁶. En consecuencia, en nuestra realidad tangible logrará

⁴ El examen completo de las medidas de planificación adoptadas puede verse en mi trabajo «El reto de la normalización del euskara en las Administraciones Públicas Vascas» en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati 1991, tomo I, en especial pp. 155 y ss. Complementariamente, *vid.*, también el Decreto 238/1993, de 3 de agosto (BOPV de 31 de agosto.)

⁵ En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional (S. 88/1983 de 27 de octubre, f.j. 4.º) ha indicado que: «*El Estado en su conjunto (incluidas las 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 es de observar en este mismo sentido que tal deber no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución (art. 3)». Además añade como colofón el Tribunal Constitucional que «una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional». *Vid.*, asimismo, el art. 19.a. LOGSE y el art. 3.2.g de la ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca.*

⁶ *Vid* nota anterior. Además cabe indicar que en tal declaración no incide el deber de conocimiento del castellano explicitado en la Constitución. A este propósito, *vid.* I. AGIRREAZKUENAGA, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas» en *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor García de Enterría*, Madrid 1991, pp. 684 y ss.

afianzarse, en tal momento, una equiparación efectiva y plena entre el plano de la oficialidad y el plano del conocimiento ⁷.

No parece necesario insistir nuevamente en que tal equiparación, de modo generalizado, exige un paulatino proceso en nuestra Comunidad, aunque también sea preciso reconocer que en determinados marcos territoriales y en múltiples Administraciones Locales, de zonas preponderantemente euskaldunes, tal equiparación hoy en día es factible ⁸. Lo que directamente nos encamina al plano del uso o de la utilización de la lengua.

Genéricamente en este *plano del uso* primariamente se garantiza el empleo *ad extra* por parte de las Administraciones Públicas de la lengua oficial elegida por los ciudadanos, siendo notorio el esfuerzo que en garantía del uso del euskara están realizando el conjunto de las Administraciones vascas, aunque buena parte de sus servicios aún no han alcanzado los objetivos mínimos marcados por la ley. Ahora bien, no es este punto el que quisiera destacar en este plano del uso, sino más bien el de las relaciones *ad intra*.

Por el momento, en este ámbito de las relaciones *ad intra* en las Administraciones Públicas vascas, la lengua de uso común es el castellano. Sin embargo, nada obsta para que en las Administraciones radicadas en zonas euskaldunes se trueque la utilización cuasi-exclusiva del castellano en una utilización cuasi-exclusiva del euskara. Obviamente todo ello sin que se permita discriminación alguna por el hecho de emplear cualesquiera de ambas lenguas oficiales. Más adelante se tendrá ocasión de profundizar en el tema al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el art. 8.3 LNE, y de algunas Ordenanzas Municipales. Por ahora, a modo de introducción, el objeto era simplemente plantear los distintos niveles de aproximación a la realidad bilingüe, antes de desarrollar las cuestiones específicas relacionadas con la Administración Local.

⁷ Esa equiparación en el conocimiento comienza ya a fraguarse, o mejor a encauzarse, tal como se comprueba de los primeros datos comparativos que se desprenden del Padrón de 1991. En concreto, si en el Padrón de 1981 ascendía al 59,8% las personas entre 15 a 19 años que sólo conocían el castellano, en 1991 para igual franja de edad ha descendido el número de monolingües castellanoparlantes al 29,1%. Lo mismo sucede en franjas de edad inferiores: así monolingües castellanoparlantes entre niños de 10 a 14 años, en 1981, 53,4%, en 1991, 24%; y entre niños de 5 a 9 años, en 1981, 59,1%; en 1991, 28,9%.

⁸ Al respecto los datos, municipio por municipio, pueden verse en *Análisis demolingüístico de la Comunidad Autónoma Vasca derivado del Padrón de 1986*. Gasteiz 1989, pp. 54 y ss.

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LENGUA

De modo previo al examen de la normativa estatal y autonómica relativa a la lengua en la Administración Local resulta preciso indicar que corresponde a las Comunidades Autónomas la determinación del alcance de la oficialidad o de las consecuencias jurídicas de la declaración de oficialidad de sus lenguas propias. No obstante, corresponde «a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto se refiere a sus órganos propios... con el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente establecida»⁹. Asimismo, incumbe a los órganos centrales del Estado el desarrollo de los arts. 3.1 y 149.1.18 CE, sin que con ello se puedan mermar los efectos de la oficialidad de las demás lenguas de España y sin que ello excluya, como indica el profesor GÓMEZ-FERRER, que los Estatutos asuman, dentro del respeto a las competencias que la Constitución reserva al Estado, competencias para regular el desarrollo de la oficialidad del castellano en su propio ámbito territorial¹⁰.

En definitiva, las competencias en materia lingüística son concurrentes, pero tanto las Comunidades Autónomas como los órganos centrales del Estado tienen delimitado su propio ámbito material de regulación y ejecución y, a este propósito, el Tribunal Constitucional insiste en que «ni la competencia autonómica de normalización lingüística puede convertirse en un expediente que enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias del Estado pueden convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma»¹¹.

1. Normativa estatal

Nada se prevé en la legislación básica local en relación con la lengua, a excepción de lo que luego se dirá sobre los denominados funcionarios

⁹ STC 82/1986, de 26 de junio, f.j. 5.º.

¹⁰ Vid. su trabajo «La doble oficialidad lingüística y su interpretación por el Tribunal Constitucional», en *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskara*, Oñati 1990, p. 76.

¹¹ STC 74/1989, de 24 de abril. Vid. también al respecto E. COBREROS «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia lingüística», *Autonomías* n.º 12, 1989, pp. 213 y ss.

de habilitación nacional. No obstante, en el Proyecto de Ley sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —aprobado ya en el Congreso de los Diputados el 3 de julio de 1992¹² se dispone, en su art. 36.2, que: «*En los procedimientos tramitados por las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente. En cualquier caso, deberán traducirse al castellano los documentos que deban surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente*».

Previsiones que, salvo la omisión que hacen al hecho de la existencia de lenguas cooficiales comunes en el territorio de diversas Comunidades Autónomas, correctamente, por un lado, pretenden salvaguardar la discriminación que podrían sufrir quienes legítimamente quisieran utilizar el castellano como lengua oficial de todo el Estado y, por otro, correlativamente, no impiden el derecho al empleo cuasi-exclusivo de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, con plena validez y efectos jurídicos, sin necesidad de su utilización conjunta con el castellano.

En este mismo sentido, el vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales¹³ establece que: «*Las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las Comisiones Informativas se redactarán en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad, conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente corporación*» (art. 86.1). Igualmente las actas podrán redactarse en castellano o en la lengua propia de la Comunidad con *status* de oficialidad (art. 110.1), aunque también podrán tener una redacción bilingüe (art. 201). Por último, se dispone que, como corolario lógico del régimen de cooficialidad, en los debates podrán utilizarse indistintamente cualquiera de ambas lenguas oficiales (art. 86.2).

2. Normativa autonómica

La legislación más elaborada corresponde a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia. En orden cronológico, fue la Ley Municipi-

¹² Boletín Oficial de las Cortes Generales, IV Legislatura, Serie A, n.º 82-9. Publicado ya en el BOE, sin alteraciones respecto a lo recogido en el texto, el 27 de noviembre de 1992.

¹³ Aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

pal y de Régimen Local catalana ¹⁴ la que primero abordó la regulación expresa y detallada de la lengua en la Administración Local. En concreto establece al «catalán como lengua propia... de su Administración Local». Por lo que «*toda la documentación derivada de las actuaciones administrativas de los Entes Locales redactada en catalán tendrá validez oficial*» (art. 5.1). Asimismo, «*las convocatorias de las sesiones de los órganos de gobierno de los Entes Locales, los órdenes del día, las actas y el resto de escritos y documentación derivados de su funcionamiento podrán redactarse en catalán, sin necesidad de ninguna clase de traducción*» (art. 5.2). Régimen lingüístico que se hace igualmente extensivo a «*los actos orales o escritos que realicen los miembros de las Corporaciones Locales en ejercicio de sus derechos*» (art. 5.3). Por otro lado, «*todos los ciudadanos tendrán derecho a escoger la lengua oficial en que se relacionen con los Entes Locales, y éstos tendrán el deber correlativo de corresponder tanto oralmente como por escrito en la lengua elegida expresamente por los ciudadanos*» (art. 5.4). Para ello, «*los funcionarios procedentes de otras Administraciones que accedan al servicio de la Administración Local en Cataluña poseerán un grado de conocimiento suficiente del catalán para desarrollar las funciones del puesto de trabajo*» (art. 302.2). Finalmente, «*los comunicados y cualquier otra documentación que deba tener efectos fuera del territorio en que la lengua catalana es oficial serán redactados en lengua castellana, sin perjuicio de que lo sean también en catalán*» (art. 5.5).

En Galicia es una ley monográfica la que regula el «uso del gallego como lengua oficial de Galicia por las Entidades Locales» ¹⁵. En su preámbulo se hace referencia a la Ley de Normalización Lingüística que declaraba al gallego como lengua oficial de la Administración Local ¹⁶, para, con posterioridad, determinar las consecuencias jurídicas de tal declaración, que se concretan, según el legislador gallego, en 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 incorpora-

¹⁴ Ley 8/1987, de 15 de abril (DOGC, 27 de abril). Contra esta Ley se interpuso por el Presidente del Gobierno, Recurso de Inconstitucionalidad n.º 1051/1987 (BOE, 12 de agosto), STC 331/1993. Pero los artículos impugnados no afectan, en absoluto, a la regulación de la lengua en el ámbito de la Administración Local.

¹⁵ Ley 5/1988, de 21 de junio (DOG, 30 de junio).

¹⁶ Art. 4.1 de la Ley 3/1983, de 15 de junio.

ción 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 estén en condiciones de incorporar el gallego a los actos escritos de la Administración, dispondrán de un período de dos años al objeto de garantizar el cumplimiento de la Ley.

Por lo demás, tanto en la Comunidad del País Valenciá como en la Comunidad de las Islas Baleares no existe regulación específica de la lengua en la Administración Local. Pero en ambos casos las leyes normalizadoras declaran respectivamente al valenciano y al catalán como lenguas propias de las Administraciones Locales¹⁷. El uso del valenciano produce plenos efectos jurídicos, sin que pueda producirse discriminación por el hecho de emplear cualesquiera de las dos lenguas oficiales (Ley valenciana arts. 3 y 4); o en redacción más terminante la Ley de Baleares dispone que: «*las manifestaciones en lengua catalana, en forma oral o escrita, pública o privada, producen plenos efectos jurídicos, y del ejercicio de este derecho no puede derivar ningún requisito de traducción, ni ninguna exigencia dilatoria o discriminatoria*» (art. 2.3).

Asimismo, en el caso valenciano se prevén medidas de fomento del uso del valenciano en los entes locales (arts. 27 y 28), mientras que en Baleares se asegurará el uso de la lengua catalana en todas las funciones y actividades de tipo administrativo de los Consells Insulares y de las Corporaciones Locales (art. 34). Del mismo modo en la Comunidad Valenciana se propiciará la enseñanza de la lengua propia a los empleados de la Administración Local, y se valorará su conocimiento, caso de que no sea preceptivo, para el acceso a las funciones públicas (arts. 29 y 30.2.3); mientras que en la Comunidad de las Islas Baleares se garantizará la enseñanza de la lengua propia a los funcionarios dependientes de las Entidades Insulares y Locales, al tiempo que en la provisión de plazas se incluirá una referencia expresa al conocimiento de la lengua catalana (arts. 35 y 34.4). Por último, en ambos casos se establece la posibilidad de que las Corporaciones Locales puedan exceptuar o bonificar de obligaciones fiscales aquellos actos y manifestaciones relacionados con el fomento, divulgación y extensión de la lengua propia (art. 30.1 Val., art. 38.1 Bal.).

¹⁷ Art. 7.1 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, sobre uso y enseñanza del valenciano. Art. 6.1 de la Ley 3/1986, de 29 de abril de normalización lingüística de las Islas Baleares.

III. EUSKARA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

En este momento en Euskal-Herria no existe una regulación jurídica general del euskara en la Administración Local, que se aproxime a los parámetros de desarrollo normativo existentes en el resto de las CC.AA. bilingües del Estado ¹⁸. Obviamente este dato primario y aséptico hay que contextualizarlo en nuestra realidad sociolingüística; y a la vez debe destacarse que en la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha hecho el mayor esfuerzo de racionalización jurídica con la incorporación de la planificación del euskara en el conjunto de las Administraciones Públicas vascas.

Este último punto en lo que concierne al desarrollo de esa planificación para capacitar al personal de la Administración Foral y Local vasca en el conocimiento de la lengua oficial propia del País Vasco se abordará más adelante. Por ahora, en este apartado sólo se pretende denotar las consecuencias jurídicas de la declaración de oficialidad del euskara en la Administración Foral y Local, así como los posibles límites a su utilización con plena validez y efectos jurídicos en el marco territorial de las Administraciones Locales.

1. La Ley de normalización del Euskara y la STC 82/86 en torno a su art. 8.3

a) *Sistema ordinario*

Tras la declaración constitucional de oficialidad del euskara ¹⁹, la regulación de su carácter oficial corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, de conformidad a lo establecido en el art. 6 del EAPV. En cumplimiento de tal mandato el Parlamento Vasco aprobó la Ley de Normalización del Euskara (LNE) que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a usar y a ser atendidos por la Administración en la lengua oficial de su elección (art. 6), y prescribe como obligaciones de las Administraciones Forales y Locales la inscripción de los documentos en sus registros públicos en la lengua oficial en que apa-

¹⁸ A este propósito, por ejemplo, en el *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco de 1990* (Vol. I, p. 148) entre las sugerencias y recomendaciones se dice textualmente que: «es preciso que se declare expresamente y se recoja en una disposición normativa el régimen jurídico del uso del euskara por las Administraciones Locales».

¹⁹ Al respecto me remito a mi trabajo «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad...», *cit.*, p. 679.

rezcan extendidos (art. 7), la publicidad oficial bilingüe de las disposiciones o resoluciones que adopten (art. 8.1), y la redacción bilingüe de los actos administrativos que notifiquen, «*salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de una de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma*» (art. 8.2).

En síntesis, se pretende iniciar el camino de la normalización del euskara, en primer lugar, garantizando a los particulares el derecho a entablar su relación oral o escrita en la lengua oficial preferida, con plena validez y efectos jurídicos. Obvio resulta indicar que la LNE carece de poderes miríficos o taumáturgicos y, por lo tanto, hoy en día, cuando se cumple su décimo aniversario, todavía en multitud de Administraciones y servicios no puede entablarse la relación oral en euskara, y la escrita no está siempre exenta de dificultades y dilaciones. Con todo, no puede dejar de reconocerse que la situación en los últimos años ha variado ostensiblemente en favor de la posible relación en euskara.

En segundo lugar, complementariamente, se pretende garantizar la publicación bilingüe de todas las disposiciones normativas, de tal manera que la normalización del euskara se manifieste a través de su presencia preceptiva junto al castellano. A este propósito cabría preguntarse cuál es el valor jurídico de un Reglamento de una Administración Local aprobado sólo en una lengua oficial. ¿Tendrá plena validez y efectos jurídicos, o deberá acomodarse a lo preceptuado por el art. 8.1 de la LNE? La pregunta no es sólo retórica puesto que al respecto ya han tenido oportunidad de pronunciarse contradictoriamente el Tribunal Superior de Justicia de Navarra y el Tribunal Superior del País Vasco. En el primer caso se anulan las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Tolosa, aprobadas sólo en castellano, porque «*sin su aprobación simultánea en euskara se contradice el principio de cooficialidad de ambas lenguas, se discrimina el idioma propio de la Comunidad y se atenta directamente contra el art. 8.1 de la Ley 10/82 de 29 de noviembre...*»²⁰. Por su parte, el Tribunal Superior del País Vasco, en un ámbito ajeno a la Administración Local, ha entendido que a una Orden del Consejero de Educación publicada sólo en castellano no se le puede «*negar plena validez y efec-*

²⁰ Sentencia del 28 de junio de 1990. Además el fundamento de derecho quinto declara que no puede «*tomarse en cuenta el argumento de la representación legal del Ayuntamiento sobre la implantación progresiva de la normalización lingüística, porque es evidente que la existencia de un texto bilingüe no es un esfuerzo desproporcionado a los medios municipales y entra dentro de la razonable diligencia exigible a la Administración municipal, en cumplimiento de su grave responsabilidad de fomento del idioma vasco*».

tos jurídicos»²¹. Ambas tesis tienen argumentos a favor y en contra, pero, a mi juicio, la dicción literal del art. 8.1 LNE es inequívoca en su pretensión normalizadora del euskara en la publicidad oficial. Cabe interrogarse si hasta el punto de invalidar la fuerza jurídica de una resolución normativa que omite tal obligación. En el supuesto de que la respuesta a esta pregunta fuere negativa, la incorporación del euskara en la publicación de los textos normativos, a fin de garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos vascoparlantes, sería innecesaria jurídicamente. Sin embargo, si se responde afirmativamente, la preceptividad de la publicación bilingüe sería inexcusable desde los parámetros del Derecho. Creo entender que la voluntad del legislador vasco ha sido esta última, tal como agudamente avizora la Sentencia del Tribunal Superior de Navarra²².

²¹ Sentencia de 8 de abril de 1991. Se añade que todo ello «sin merma del deber de los poderes públicos de publicar la norma también en euskara, que a no dudar comprende también el deber de procurar una progresiva normalización del uso del euskara en este particular referido a la publicación de las normas y, por ende, el deber de procurar, cada día en mayor medida, la publicación simultánea de la norma en ambas lenguas oficiales,...». Una vez resuelto el caso, el Tribunal Superior proporciona el dato de la publicación posterior en un suplemento al BOPV de la Orden también en euskara, agregando textualmente que se hace al final de la Sentencia por su «inutilidad», si bien, «para el caso de no compartir la conclusión expuesta, desde que tal suplemento se hizo público habría quedado cumplida la publicación en cuanto requisito preciso para la entrada en vigor».

²² En este mismo sentido parece pronunciarse recientemente el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en un Auto de 24 de octubre de 1992 (confirmado por Sentencia de 30 de diciembre de 1994). La cuestión litigiosa se suscita al plantear un grupo de concejales la impugnación del Acuerdo por el que el Ayuntamiento de Lasarte-Oria aprobaba los presupuestos para el año 1992 utilizando exclusivamente el castellano. Pues bien, al respecto en sus razonamientos jurídicos afirma el Tribunal:

«La impugnación presupuestaria ofrece consecuencias especialmente tensas en materia de suspensión cautelar, pues si todo indica que el legislador aspira a reducir al máximo la posibilidad de que el Presupuesto General de la Entidad Local, sufra contingencias que pongan en peligro su aplicación..., cierto es también que la decisión de fondo de un recurso jurisdiccional resultará plenamente ineficaz casi siempre en orden a procurar un efectivo restablecimiento de los derechos e intereses legítimos que aquel haya podido desconocer, y la Sentencia, al final devendrá en simple testimonio de formal ilegalidad de un Presupuesto ya agotado en sus efectos y vigencia.

En el caso de autos, de los elementos que ofrece la pieza separada y sin prejuzgar la Sentencia de fondo, no es nada descartable la concurrencia en la elaboración de los Presupuestos para 1992 del Ayuntamiento de Lasarte-Oria de una infracción de la legalidad en materia de normalización lingüística, de la que se derivarían perjuicios ciertamente no evaluables pero que no por ello dejan de interesar a la sensibilidad cultural de los representantes populares y vecinos del lugar, de modo tal que la ejecutividad del Presupuesto municipal para 1992, para el caso de que el recurso prospere, supondría que los derechos y expectativas lingüísticas relativos a la cooficialidad del Euskera, que constitucional y estatutariamente se consagra, habrían quedado defraudados, por lo menos en un momento y ocasión irrepetibles.

En tercer lugar, los actos administrativos se notificarán en la lengua expresamente elegida por el interesado, o en su defecto de forma bilingüe. Al respecto no cabe duda de que las Corporaciones Locales vascas pueden sin más esperar la elección expresa de lengua por sus vecinos, aunque tampoco se oculta la posibilidad de excitar la elección lingüística, sobre todo a partir de los datos sobre conocimiento de las lenguas oficiales que proporciona el Padrón. A este propósito existen Ordenanzas Municipales que prevén la creación de un Registro o Censo en el que se refleje la lengua de relación administrativa escogida por los ciudadanos²³. Ahora bien, la polémica se presenta cuando, por ejemplo, el Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón se dirige a sus vecinos para que ejerciten su opción lingüística «*indicándoles que en caso de que no se manifiesten, las comunicaciones se realizarán en euskara*». En este supuesto particular, ante la queja elevada al Ararteko, esta Institución declara que: «*esta actuación se puede entender como una medida tendente a la normalización del uso del euskara escrito como vehículo de comunicación de las Administraciones Públicas y lengua de servicio al ciudadano*»²⁴. No obstante, lo que al respecto debe indicarse es que una

Ante el conflicto de relevantes intereses públicos que así queda establecido, la opción que le queda a esta Sala es la de arbitrar un cauce excepcional obtenido por supletoriedad del artículo 1428 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, —Disp. Adic. Sexta LJCA—, que, salvaguardando el interés público asociado a la aplicación inmediata e ininterrumpida de los Presupuestos anuales, garantice igualmente a título cautelar el esencial cumplimiento actual de la obligación de redactar y publicar en ambas lenguas cooficiales los actos, resoluciones y disposiciones emanadas de los Poderes Públicos sitos en la CA del País Vasco, entendiéndose que para el caso de que las pretensiones actoras no prosperen en definitiva, tal medida anticipada ningún daño habrá de causar al interés local.

Procede así decretar que sin suspensión de la efectividad de los Presupuestos generales para 1992 del Ayuntamiento de Lasarte-Oria, por ahora y sin perjuicio, se proceda acreditadamente, en término no superior a un mes a contar de la fecha de notificación de la presente resolución, a incorporar al Presupuesto General y los documentos anexos a que aluden los artículos 147 y 149 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, una versión en euskera de tales documentos, con exposición pública de los mismos y publicación, en los lugares y a través de los medios de divulgación de que se disponga en el propio municipio, sin otros efectos que los puramente informativos y socio-lingüísticos, bajo apercibimiento de poderse decretar la suspensión en otro caso, y sin que haya lugar a expresa imposición de las costas incidentales».

²³ Así, por ejemplo, el art. 5.º de la Ordenanza municipal n.º 1/88 sobre normas para la normalización del uso del euskara en el Ayuntamiento y Municipio de Andoain (BOG 22 julio 1988) reza lo siguiente: «*teniendo en cuenta que todos los ciudadanos tienen conocimiento del idioma castellano, el Ayuntamiento realizará el censo de los ciudadanos que deseen mantener sus relaciones con el Ayuntamiento exclusivamente en euskara. A aquellas personas que realicen su inscripción en el mencionado censo, el Ayuntamiento se les dirigirá exclusivamente en euskara*».

²⁴ El fundamento legal alegado se concreta en la disposición adicional 3.ª de la LNE y el art. 1.2.º del Decreto 250/86, de noviembre, sobre uso y normalización del euskara. Ade-

política legítima de fomento del euskara ²⁵ no puede mermar los igualmente legítimos derechos de los ciudadanos castellanoparlantes a expresarse y comunicarse en la lengua oficial de todo el Estado.

a) Sistema excepcional

Al margen del sistema ordinario expuesto, el art. 8.3 de la LNE establecía: *«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 que diseñaba un nuevo sistema excepcional válido sólo para las Corporaciones Locales con población prevalentemente vasco parlante, como se sabe, fue declarado inconstitucional por el TC 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 EAPV»* ²⁶.

Este escueto fundamento de Derecho es fácilmente rebatible en términos jurídicos desde distintas perspectivas. Pero 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 de su propia legislación más arriba examinada.

más el informe del Ararteko añade que: *«Teniendo en cuenta el contexto sociolingüístico, en el que cuando menos la mitad de la población es conocedora del euskara, y las medidas adoptadas por el propio Ayuntamiento, tendentes a fomentar el uso y aprendizaje del euskara, entendemos que la actuación del Ayuntamiento de Mondragón al crear un registro donde se deberán inscribir todos aquellos vecinos que estén interesados en recibir las comunicaciones municipales en castellano, no es discriminatoria hacia los vecinos por razón de la lengua, ya que ésta se produce cuando la actuación de los poderes públicos está desprovista de objetiva justificación, no resulta razonable para la finalidad perseguida o son desproporcionados los efectos producidos, supuestos estos que analizados en su contexto sociolingüístico no se producen »*. Informe del Ararteko al Parlamento Vasco, 1990, cit., pp. 42-43.

²⁵ En la que sin duda se reconoce unánimemente la labor pionera desarrollada por el Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón, por ejemplo, con el Acuerdo alcanzado con múltiples Instituciones privadas radicadas en su término municipal para utilizar en sus relaciones exclusivamente el euskara, y conocido como *Arrasateko Elkarte eta Erakundeen arteko Hitzarmena Euskararen Erabilpena indartzeko*, 1990 ko-Martxoaren 28.

²⁶ STC 82/1986, de 26 de junio, f.j. 10.º.

De cualquier modo, centrándonos en el mundo del Derecho, a mi juicio, enfocar desde la perspectiva del deber el problema jurídico que suscita el art. 8.3 LNE parece claramente equivocado en Derecho. En primer lugar, porque por poco que se profundice dialécticamente en el deber de conocimiento establecido en la Constitución, podrá percibirse el claro sofisma que encubre, ya que si nos preguntamos, ¿cómo o de qué manera se vehicula el deber de conocimiento del castellano?, naturalmente la respuesta viene y vendrá siempre encaminada por la senda de la enseñanza obligatoria y 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 propio intérprete supremo de la Constitución, «*tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tiene carácter de lengua oficial*», y se añade que «*una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional*»²⁷. Por consiguiente, a futuro, de forma derivada de este deber constitucional de enseñanza de las lenguas oficiales de modo eficaz, parece lógico inferir que quienes cursen la enseñanza obligatoria en las Comunidades Autónomas bilingües conozcan sus lenguas oficiales²⁸.

En segundo lugar, examinar el contenido del art. 8.3 LNE a la luz del deber constitucional resulta también 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 oficial, 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. 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*».

²⁷ STC 88/1983, de 27 de octubre, f.j. 4.º.

²⁸ Me remito en el análisis con mayor profundidad del tema a mi trabajo «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», *cit.*, pp. 684 y ss.

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, por lo tanto, aun habiéndose desmontado el artificioso argumento del TC, los Tribunales Ordinarios se hallan vinculados a su jurisprudencia a tenor del art. 5.1 de la LOPJ ²⁹. Sin embargo, el fundamento jurídico actual de las Corporaciones Locales que decidan un uso cuasi-exclusivo del euskara, no radica en el forzosamente fenecido art. 8.3 LNE, sino en la normativa estatal de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma que permite, como se ha visto más arriba, el empleo de una lengua oficial con plena validez y efectos jurídicos, de conformidad «a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación» (art.86.1 ROF). Así lo ha entendido también, recientemente, el Tribunal Superior del País Vasco, que textualmente ha indicado, al enjuiciar un Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Beasaín, que: «*La decisión de vivir y funcionar en euskera respetando los derechos lingüísticos individuales y colectivos constituye una pretensión legítima que no atenta contra el mandato constitucional, ni rebasa el ámbito de actuación que determina el artículo 6 del Estatuto de Gernika, y deja a salvo el principio de igualdad de todos los españoles, que proclama el art. 14 de la Constitución Española, así como la proscripción de toda discriminación*» ³⁰. De todos modos, como apunte final, no está de más recordar que corresponde a la futura Ley de régimen local vasca la regulación autonómica propia de esta materia, de tal suerte que se encamine —probablemente por la misma senda jurídica abierta por el art. 8.3 LNE—, el reconocimiento formal de la plena validez del uso del euskara en la Administración Local.

2. El Amejoramiento del Fuero Navarro y la Ley del Vascuence

En Navarra su Estatuto —la conocida como LORAFNA— dispone que el vascuence tendrá «*carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra*», remitiendo la determinación de tales zonas, así como la regulación del uso oficial del vascuence a una futura ley foral. Por consiguiente la oficialidad del euskara en Navarra parece que *ex* Estatuto queda limitada a las zonas vascoparlantes, que no se dice cuántas.

²⁹ Vid. por ejemplo, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco de 31 de diciembre de 1991 referida a la Resolución aprobada por el Ayuntamiento de Aulesti (100% de población vascoparlante) de utilizar solamente en euskara.

³⁰ Sentencia de 1 de febrero de 1992, recaída en el Recurso n.º 1599/89.

les son, pero una interpretación del término vasco parlante necesariamente hace referencia a personas que hablan euskara, por lo que «zonas vasco parlantes» podrían ser los lugares donde hay personas que hablan vasco.

Con posterioridad, la Ley Foral del Vasco 31 lejos de especificar las zonas donde existan personas vasco parlantes, divide Navarra en tres zonas: una primera, denominada «vasco fona» —término distinto a vasco parlante—, otra segunda, «mixta» que probablemente es la que tiene mayor número de vasco parlantes y, por último, una zona denominada «no vasco fona» en la que también, por supuesto, hay vasco parlantes.

En términos generales cabría que, como objeto de la politización a la que ha sido sometida la cuestión lingüística en Navarra, el euskara ha sufrido sus consecuencias mediante una regulación confusa, que sin duda pretendía ser restrictiva respecto al vasco, pero que, a mi juicio, yerra en el caso de que pretenda limitar la oficialidad del euskara a parte del territorio de la Comunidad Autónoma. A este propósito resulta preciso recordar que la oficialidad de las «demás lenguas españolas» distintas al castellano surte sus efectos declarativos desde la propia publicación de la Constitución 32. A lo que en Navarra se añade la aprobación por el propio Parlamento de la Comunidad Foral en noviembre de 1980 de una declaración cuyo texto literal establecía:

«1. El castellano y el euskara serán las lenguas oficiales de Navarra.
2. Dicho principio se incorporará a las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como la competencia plena del Parlamento Foral para su regulación por medio de una Ley» 33.

Ahora bien, no deja de ser cierto que corresponde al Estatuto sentar las bases para la regulación y ordenación de las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración como oficial de una lengua, con las modula-

31 Ley Foral 15/1986, de 15 de diciembre.

32 Al respecto me remito *in extenso* a mi trabajo: «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad...», *cit.*, pp. 679 y ss.

33 Una análisis detallado del debate parlamentario y de su proceso de aprobación puede verse en el trabajo de Gregorio MONREAL «La oficialidad del euskara en Navarra», *Jornadas sobre régimen jurídico del euskara, cit.*, pp. 131 y ss.

ciones que sea necesario introducir para adecuar la declaración constitucional a cada realidad sociolingüística ³⁴. Lo que en Navarra se concretó en el mencionado art. 9 de la LORAFNA, tras un proceso cuando menos singular y peculiar de acceso a la autonomía, con fundamento en la disposición adicional primera de la Constitución. Aparentemente podría entenderse que la LORAFNA limita la oficialidad del vascuence a las zonas vascoparlantes de Navarra, pero si se conviene en que en Navarra los vascoparlantes se hallan diseminados —con mayor, menor o escasa implantación social— a lo largo y ancho de todo su territorio, —hecho que además tiene un aval histórico indiscutible— ³⁵, quizás en coherencia con el texto constitucional y la declaración del Parlamento Foral de 1980 pueda afirmarse que la oficialidad del vascuence se extiende a toda la Comunidad Foral, si bien, lógicamente, los efectos jurídicos de dicha oficialidad deban modularse a tenor de la realidad sociolingüística ³⁶.

Entonces, por lo que al objeto de este trabajo interesa, ¿cuál es el *status* de oficialidad del euskara en las distintas entidades locales de Navarra? Creo que la búsqueda de una respuesta jurídica a la cuestión planteada exige, por efectos sistemáticos, acomodarse a la división establecida en la Ley del Vascuence.

a) Así, en primer lugar, en la denominada *zona vascófona* por esta Ley, todos los ciudadanos tienen derecho a relacionarse y a ser atendidos por los poderes públicos en la lengua de su elección, tanto ésta sea el vascuence como el castellano. A tal efecto, las Administraciones Públicas y las empresas de carácter público promoverán la progresiva

³⁴ En este sentido, el TC ha declarado que el art. 3.2 de la Constitución «remite la regulación» —que no la declaración— «de la oficialidad de las lenguas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas». STC 82/1986, de 26 de junio, f.j. 4.º.

³⁵ Como ha sido puesto de relieve por Gregorio MONREAL en «La oficialidad del euskara en Navarra», *cit.* pp. 114 y ss. Al respecto se afirma de modo general que en «la relación histórica pueblo-idioma no hay otra comunidad en el continente europeo que disponga de mejor título para calificar al euskara de lengua propia». Además, de modo particular se señala la connotación lingüística vascoparlante del término navarro en el bajo Medievo; la relación de 541 pueblos «vascongados» y 58 «romanizados» en 1587; el inicio de la política estatal de unificación lingüística con Carlos III; el mapa lingüístico de 1778; el elaborado por el Príncipe Bonaparte en 1863, y el estado lingüístico de Navarra en 1935.

³⁶ Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana —cuyo modelo late en el debate de la Ley del Vascuence— su lengua propia es oficial en todo el territorio de la Comunidad, si bien en los territorios castellano-parlantes la incorporación del valenciano se llevará a cabo sólo de forma progresiva, favoreciendo cuantas iniciativas públicas o privadas contribuyan a dicho fin. *Vid.* al respecto la Ley del Valenciano, DOGV de 29 de diciembre de 1983.

capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicio en la zona vascófona y cada Administración especificará las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence, considerándose para las demás como mérito cualificado. Por otro lado, en los niveles educativos no universitarios será obligatoria la enseñanza del vascuence y del castellano, de tal suerte que los alumnos al final de la escolarización básica acrediten un nivel suficiente de capacitación en ambas lenguas.

Por lo que concierne a las entidades locales enclavadas en la zona vascófona el régimen resulta similar al examinado en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por lo tanto, sus publicaciones serán de carácter bilingüe, al igual que las notificaciones de los actos administrativos, salvo que los interesados hagan elección expresa de lengua. Finalmente en las relaciones *ad intra*, dado que en estas Corporaciones nadie pone en duda la oficialidad del euskara, pueden ser de aplicación supletoria los arts. 86.1 y 110 del ROF, por lo que de conformidad con los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación serán válidas y tendrán plena eficacia jurídica todas las actuaciones administrativas internas, cualquiera que sea la lengua oficial empleada (convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones...). Lo que, evidentemente, permitiría un eventual uso cuasi-exclusivo del vascuence, sin que a la vez pudiera producirse discriminación por razón de lengua en las relaciones *ad extra* con quienes legítimamente optaran por utilizar el castellano en sus relaciones con los poderes públicos.

b) En las denominadas zonas «no vascófona» y «mixta» los ciudadanos vascoparlantes tienen el derecho a vehicular su relación con la Administración en vascuence. Ahora bien, del debate de la Ley de Vascuence parece deducirse que este derecho a relacionarse en la *lingua navarrorum* pretende limitarse sólo al derecho activo, puesto que en ningún caso las Administraciones Públicas de Navarra se hallarían obligadas a usar el vascuence, e incluso en la zona «no vascófona» podrían requerir a los interesados su traducción al castellano. Es por todo ello que la Ley del Vascuence en los arts. 17 y 18 reconoce sólo el «derecho a dirigirse» en vascuence a las Administraciones Públicas.

No obstante lo dicho, a nadie se le oculta la posibilidad de todas y cada una de las Administraciones Públicas navarras de amparar los derechos lingüísticos de sus ciudadanos vascoparlantes, de tal suerte que se adopten «cuantas medidas sean necesarias para impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua» (art. 3.1 LV), se proteja «la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra» (art. 1.2.b LV) y se ampare al vascuence como «lengua propia de Navarra y, en con-

secuencia, todos los ciudadanos tengan derecho a conocerla y usarla» (art. 2 LV) ³⁷. En este sentido, por ejemplo, diversos Decretos Forales regulan la concesión de ayudas económicas a todas las entidades locales de Navarra, a fin de que éstas asuman el protagonismo que les corresponde en la consecución de la normalización del uso del vascuence ³⁸.

Por lo que en el futuro la voluntad expresa de las Corporaciones Locales enclavadas en las zonas «mixta» y «no vascófona» será determinante en la normalización y respeto de los derechos lingüísticos de los vascoparlantes. Normalización que en la zona mixta puede encaminarse, ya, con la especificación en las ofertas públicas de empleo de las plazas que requieran un preceptivo conocimiento del vascuence y de su valoración como mérito en el resto. En la zona «no vascófona» esa normalización debiera iniciarse en el respeto de la voluntad de los vascoparlantes para vehicular, por lo menos por escrito, sus relaciones en la *lingua navarrorum*, ya que estas Administraciones podrían en Derecho requerir la traducción al propio administrado, pero parece más deferente con los derechos lingüísticos de los ciudadanos que las Administraciones utilicen la unidad administrativa de traducción oficial que, a este propósito, prevé el art. 9 de la Ley del Vascuence ³⁹.

IV. COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN RELACIÓN CON LA LENGUA

Al margen del cumplimiento y ejecución *in genere* de la vigente normativa lingüística, que vincula también a las entidades locales —en tanto que Administraciones Públicas—, fundamentalmente sus competencias propias en este ámbito se centran en la aprobación definitiva de la planificación lingüística, en lo que concierne a los perfiles lingüísti-

³⁷ Para ello la enseñanza del vascuence se vehicula en los niveles educativos no universitarios a los alumnos que lo deseen (zona mixta) o se apoya con criterios de promoción y fomento de acuerdo con la demanda (zona no vascófona).

³⁸ Decreto Foral 146/1989 de 16 de junio (BON de 21 de junio) y Decreto Foral 9/1990 de 25 de enero (BON de 5 de febrero). En concreto se financian proyectos para la protección y fomento del vascuence mediante cursos de formación y reciclaje del personal para promover su progresiva capacitación en el uso del euskara... estudios sociolingüísticos... ayudas para la contratación de personal...

³⁹ Todo ello, evidentemente sin perjuicio de las eventuales modificaciones que en un futuro puedan introducirse en la Ley del Vascuence y de acuerdo con el recientemente aprobado Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, de regulación del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra (BON de 27 de julio).

cos y fechas de preceptividad de sus funcionarios, así como en la eventual aprobación de Ordenanzas Municipales que adecúen la normalización del euskara al contexto sociolingüístico local.

1. Aprobación definitiva de su planificación lingüística

La Ley de la Función Pública Vasca ⁴⁰ dispone, textualmente, en su art. 97.5 que: «*La asignación del perfil lingüístico a cada uno de los puestos de trabajo existentes en las Administraciones Públicas vascas, así como su fecha de preceptividad, se efectuará por sus respectivos órganos de gobierno, de conformidad con los criterios que al efecto se hubieran determinado por el Gobierno Vasco, previo informe de la Secretaría General de Política Lingüística*».

Por lo tanto, a vista de este precepto, cabe preguntarse, en primer lugar, por el procedimiento concreto de aprobación de la planificación lingüística en cada Administración Pública (a), para a continuación dar cuenta de la marcha en cifras o estado actual de la planificación en el conjunto de las Administraciones Forales y Locales (b), y finalizar con las ayudas económicas arbitradas por el IVAP, a fin de coadyuvar en el proceso de euskaldunización de la función pública vasca (c).

a) Procedimiento de asignación de perfiles

El proceso que desemboca en la asignación de perfiles lingüísticos a cada puesto de trabajo exige el cumplimiento de una serie de requisitos previos que, en esencia, facilitan la labor a las Corporaciones Locales y, al mismo tiempo, velan por la adecuación del resultado final a la planificación general aprobada por el Gobierno Vasco ⁴¹.

En concreto corresponde a la Secretaría General de Política Lingüística la remisión a cada una de las Administraciones, al inicio de cada período de planificación, de un informe en el que se analice la situación lingüística de la entidad, junto con una propuesta de asignación de perfiles a los diferentes puestos de trabajo. Para el período de planificación, de

⁴⁰ Ley 6/1989 de 6 de julio (BOPV de 28 de julio).

⁴¹ Primordialmente en el Decreto 224/1989 de 27 de octubre, por el que se regula la planificación de la normalización del euskara en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca (BOPV de 27 de octubre). Al respecto *vid.* en especial el capítulo IV, art. 18 a 21.

cinco años, en marcha a partir de noviembre de 1989, ese informe obraba en poder de cada Administración para el 15 de noviembre de 1989.

En segundo lugar, el órgano municipal competente —normalmente la Comisión de Gobierno— examina esa propuesta inicial al efecto de introducir las consideraciones o modificaciones que estime pertinentes. Su propuesta con la determinación de los perfiles lingüísticos a cada puesto de trabajo —con indicación de la fecha de preceptividad en los casos que proceda, y junto con la relación de unidades y circuitos administrativos que puedan ser declarados bilingües ⁴²— es remitida nuevamente a la Secretaría de Política Lingüística, a modo de control de legalidad, con el objeto de que emita el informe preceptivo previsto en el mencionado art. 97.5 de la Ley de la Función Pública Vasca.

Por consiguiente, en tercer lugar, corresponde a la Secretaría de Política Lingüística la verificación de si las propuestas de la Corporación Local respetan los criterios de legalidad. En el supuesto de que no se planteen problemas de adecuación de lo propuesto a la legalidad se cursará el oportuno informe, en el plazo de un mes, dando luz verde al proceso final de aprobación del plan por el órgano de gobierno municipal —normalmente el Pleno del Ayuntamiento— que asignará, en consecuencia, de modo definitivo, a cada puesto de trabajo su correspondiente perfil lingüístico, así como en su caso la fecha de preceptividad ⁴³.

Obviamente si hay problemas de legalidad en la propuesta formulada por la Corporación Local (por ejemplo, porque no se asigne perfil a todos los puestos, o no se correspondan las fechas de preceptividad con el índice de obligado cumplimiento asignado a la Corporación de conformidad al índice de vascoparlantes de su realidad sociolingüística, o se eluda el tratamiento equitativo en la aplicación de la preceptividad según los cuerpos, escalas, niveles, grupos o categorías,...) la Secretaría de Política Lingüística bloquearía la emisión del informe preceptivo, que impediría por tanto la aprobación definitiva de la planificación por la Corporación.

⁴² Vid. a este propósito el art. 12 y ss. del Decreto 250/1986 de 25 de noviembre, sobre uso y normalización del euskara en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV de 29 de noviembre), y asimismo el art. 12 y ss. del Decreto 224/1989 citado en la nota precedente.

⁴³ Idéntico procedimiento con aprobación definitiva del Pleno del Ayuntamiento, tras informe preceptivo de la Secretaría de Política Lingüística, será exigible para la asignación de perfiles lingüísticos a los puestos de trabajo de nueva creación, a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Decreto 224/1989.

¿Qué sucede si una Administración Local no adopta su plan de normalización lingüística, bien porque no inicie los trámites oportunos, o bien porque no logre culminarlos con éxito? Pues bien, la respuesta a esta pregunta exige, en primer lugar, contemplar y excluir el caso de las Administraciones Locales en las que, por su reducida dimensión, resulte problemática la aprobación del plan, puesto que en tales supuestos las previsiones normativas ya contemplan el tratamiento particularizado que requieren tales Corporaciones por parte de la Secretaría de Política Lingüística ⁴⁴. Sin embargo, en los demás casos la falta de aprobación definitiva de su planificación lingüística por la Entidad local correspondiente, imposibilita ajustar a la legalidad sus ofertas de empleo público, porque, por un lado, se prevé explícitamente en la disposición adicional cuarta del Decreto 224/1989 que las Administraciones Públicas vascas incluirán en las ofertas de empleo público a partir de 1990 los requisitos lingüísticos que correspondan a las plazas convocadas. Pero, además, por otro lado, la Ley de la Función Pública Vasca (art. 15) exige como deber inexcusable el que en las relaciones de puestos de trabajo figure el perfil lingüístico y, en su caso, la fecha de preceptividad. Por lo tanto, una oferta de empleo público o la mera provisión de un puesto de trabajo, sin previa planificación lingüística que determine el perfil lingüístico correspondiente, no se ajustaría, evidentemente, a Derecho. En consecuencia, ello obligará a la Administración de la Comunidad Autónoma a utilizar los resortes explicitados en el art. 65 LBRL contra actos de entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico.

b) Estado actual de la planificación en cifras

Siempre es importante pulsar la tecla de la realidad para examinar sobre el terreno el efecto que surte el Derecho. Más si cabe en este caso concreto, puesto que mediante esta planificación lingüística, no cabe olvidar que lo que se pretende es capacitar a los funcionarios públicos en el conocimiento del euskara, de conformidad a la realidad sociolingüística del marco territorial donde se halle enclavada la Administración en que presten servicio. En una palabra, el objetivo es adecuar y parificar el conocimiento lingüístico del personal que trabaja en una Administración con el conocimiento social del euskara que se deriva de las cifras de validación del Padrón en un determinado marco territorial, al efecto de que a los ciudadanos se les garantice sin trabas el uso de la lengua oficial elegida en sus relaciones con la Administración.

⁴⁴ Al respecto véase el art. 17 del Decreto 224/1989.

Pues bien, pasados dos años y medio desde el inicio del primer período de planificación se conocen ya las cifras oficiales ⁴⁵. Así en primer lugar, del conjunto del personal que presta servicios en las Administraciones Forales y Locales del País Vasco (19.242 personas), 17.957, el 93,32%, desarrolla sus funciones en Administraciones que tienen plenamente aprobado su proceso de planificación lingüística, mientras que sólo 1.285, el 6,68%, trabaja en Administraciones por ahora sin planificación aprobada. Asimismo, tomando como referencia la población global de la Comunidad Autónoma (2.136.000 h.), 1.921.134 personas, el 89,94%, habitan en municipios dotados ya de planificación, en tanto que 214.966 personas, el 10,06%, lo hace en poblaciones sin planificación lingüística.

Si analizamos los datos Administración por Administración, cabe indicar que el proceso de planificación en las grandes Administraciones se halla ya en fase de ejecución. En tal caso se hallan las tres Administraciones Forales, así como 15 de los 18 municipios de la Comunidad Autónoma con población superior a 20.000 h. No obstante, falta por iniciarse el proceso en el Ayuntamiento de Portugalete, y tanto el Ayuntamiento de Rentería como el de Getxo han dado por finalizada la asignación de perfiles sin la aprobación definitiva de la planificación por parte de la Secretaría de Política Lingüística.

Por lo que concierne a los 47 municipios de la Comunidad Autónoma con población comprendida entre 5.000 y 20.000 h., nueve faltan por culminar su proceso de planificación. De entre estos nueve Lasarte-Oria se encuentra en la misma situación descrita respecto a Getxo y Rentería, mientras que Gernika-Lumo se halla en fase final de adecuación de su programa a las correcciones de legalidad introducidas por la Secretaría de Política Lingüística. Por lo demás sorprende que municipios como Azpeitia, Ondárroa y Elorrio, de mayoría sociolingüística vasco-parlante, no hayan iniciado aún el proceso de planificación. Asimismo, en idéntica situación se encuentran las Administraciones Locales de Ermua, Arrigorriaga, Abanto-Zierbana y Valle de Trápaga.

Finalmente, de los 171 municipios con menos de 5.000 h. faltan 59 por iniciar su proceso de planificación. Aproximadamente la mitad, también en este caso, son municipios sorprendentemente enclavados en zonas mayoritariamente vascoparlantes, en ocasiones con un único fun-

⁴⁵ Expuestas por el Director del IVAP en la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco el día 17 de junio de 1992, en respuesta a una solicitud formulada por el Grupo Parlamentario Mixto-UA.

cionario o muy poco personal, cuya relación parece innecesaria ⁴⁶. El resto son, mayoritariamente, pequeños pueblos alaveses con un índice de vascoparlantes inferior al 5% ⁴⁷.

c) *Ayudas económicas arbitradas por el IVAP a través de Convenios con las Administraciones Locales*

Con el objeto de que el proceso de capacitación lingüística del personal de las Administraciones Locales no les grave económicamente, el Decreto 224/1989 establecía en su disposición tercera que: «*Por el Instituto Vasco de Administración Pública periódicamente se aprobarán convocatorias en las que se regule la concesión de subvenciones destinadas a las Administraciones Públicas vascas para llevar a cabo las actividades que a éstas les corresponda realizar dentro del proceso de normalización lingüística de la propia Entidad*».

En ejecución de este precepto el Director del IVAP ha dado publicidad al modelo de Convenio que pueden suscribir las Administraciones Locales con el IVAP, a fin de subvencionar el proceso de planificación lingüística ⁴⁸. En concreto, la colaboración ofrecida por el IVAP abarca los siguientes ámbitos de actuación: «Evaluación inicial de nivel de competencia lingüística de los trabajadores al servicio de la Administración Municipal; implantación de cursos destinados a la euskaldunización y alfabetización del personal... dirigidos a la superación de los niveles de competencia requeridos por los diferentes perfiles lingüísticos; así como la evaluación final de aprovechamiento y capacitación alcanzado por el personal que haya asistido a los cursos de formación lingüística» ⁴⁹.

Por lo tanto, se resumen en dos los conceptos de coste que conforman el gasto total de la Comunidad Autónoma en el proceso de capaci-

⁴⁶ Guizaburuaga, Zerain, Elduaien, Fruniz, Amoroto, Amezketta, Berastegi, Bidegoyan, Ispaster, Elantxobe, Getaria, Aia,...

⁴⁷ Ribera Baja, Moreda de Alava, Yecora, Navaridas, Lantaron, Lagran, Elvillar, Valle de Arana, Iruña de Oca, Zalduondo, Bernedo...

⁴⁸ Resolución de 26 de febrero de 1990 (BOPV de 6 de marzo).

⁴⁹ Para el logro de estos objetivos y la impartición especializada de los cursos, el IVAP suscribirá con HABE el oportuno convenio de colaboración de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Decreto 224/1989.

tación lingüística del personal de las Administraciones Locales: por un lado, en primer lugar, los gastos relativos a matriculaciones —clases, profesorado, seguimiento de cursos, evaluación y gastos de viaje—, (conceptos que ascendieron en total en 1990 y 1991 a la cantidad de 48 y 123 millones, respectivamente, en el conjunto de las Administraciones Locales); por otro lado, en segundo lugar, los gastos para cubrir las sustituciones de los titulares de aquellos puestos de trabajo con perfil lingüístico preceptivo que sean liberados para la obtención del nivel correspondiente (estos últimos gastos ascendieron a 48 y 175 millones en los años 1990 y 1991, respectivamente, habiéndose creado por este último sistema más de 40 puestos de trabajo temporales en 1990 y más de 150 en 1991).

Por lo que se refiere a las cifras de municipios que han suscrito convenio con el IVAP cabe indicar que por Territorios Históricos en Alava son en total ocho los municipios que lo han hecho, pero que a su vez suponen el 94% del número total de empleados de la Administración Local (1.875 empleados trabajan en Administraciones con Convenio frente a un total de 1.976 empleados). En Bizkaia son 42 los Ayuntamientos con Convenio suscrito con el IVAP, lo que supone el 85% del personal (5.965 empleados frente a un total de 6.989). En Gipuzkoa tienen Convenio 41 municipios, lo que representa un 89% de los empleados (3.818 frente a un total de 4.295). Por lo que en números absolutos en la Comunidad Autónoma de un total de 13.260 empleados de las Administraciones Locales, 11.640, el 88%, desarrollan sus funciones en Ayuntamientos que posibilitan el estudio del euskara, gracias a que las respectivas Administraciones Locales han firmado un Convenio, de cuya financiación se hace cargo el Gobierno Vasco, a través del IVAP, al efecto de conseguir la capacitación lingüística que exija, en cada caso, el desempeño del puesto de trabajo.

2. Aprobación de Ordenanzas Municipales en relación con el euskara

El objeto de estos Reglamentos locales es la ordenación del proceso de normalización del euskara en las Administraciones municipales, así como el fomento de las medidas que potencien el uso del euskara en su ámbito vecinal. Por consiguiente, estas Ordenanzas concretan en el mundo local las consecuencias jurídicas de la oficialidad del euskara, sin que por ello se desvirtúe el alcance inherente a la doble oficialidad lingüística imperante en el conjunto de la Comunidad y a cuyo marco competencial se ha tenido ya oportunidad de hacer referencia (*supra* II).

Ahora bien, de modo complementario a lo entonces expuesto, debe indicarse que, respetando el alcance consustancial a la oficialidad de las lenguas en las relaciones *ad extra* o de servicio, corresponde a cada Administración la competencia para la regulación del uso de las lenguas oficiales en su seno o relaciones *ad intra*. Por lo que, obviamente, nada obsta, desde el plano jurídico, para que en los municipios plenamente euskaldunes, la Administración adopte como lengua de trabajo al euskara en todas sus unidades o servicios ⁵⁰.

En este mismo sentido, el Consejo Asesor del Euskara, órgano de encuentro de las diferentes instituciones implicadas en la tarea de la normalización lingüística del euskara ⁵¹, en su documento de Propuesta de Política lingüística municipal ⁵², declara la necesidad de que la lengua vasca sea, además de lengua de comunicación entre la Administración y los vecinos, lengua de trabajo para la propia Administración, de conformidad a la Ordenanza que al efecto cada una apruebe ⁵³.

Pues bien, las múltiples Ordenanzas Municipales, relacionadas con el euskara, aprobadas por las Corporaciones Locales del País Vasco, desde realidades sociolingüísticas distintas, abordan fundamentalmente cuestiones similares: capacitación lingüística de los empleados públicos, criterios lingüísticos de selección de funcionarios, normas relativas al uso de las lenguas tanto en las relaciones institucionales, como en sus relaciones con los ciudadanos y en el trabajo diario, en los Plenos y Comisiones de la Corporación, en los libros de registro, actas y demás

⁵⁰ Incluso, a este propósito, el art. 13.2 del Decreto 224/1989 (que regula la planificación de la normalización del euskara, en interpretación conjunta con el art. 12.5 del Decreto 250/1986, sobre normalización del euskara en las Administraciones Públicas) dispone que serán declaradas bilingües todas las unidades administrativas de las Administraciones municipales que se ubiquen en comarcas cuyo número de vascoparlantes sea de un 80% a un 100%. En las restantes Administraciones Públicas otros preceptos determinan las unidades bilingües en proporción a su situación sociolingüística y al servicio que se les encomiende.

⁵¹ Tal como lo configura el art. 1 de vigente Decreto regulador 370/1987, de 15 de diciembre.

⁵² *Udaletako Hizkuntza Politikarako Proposamena*, cit. pp. 13 y ss.

⁵³ Textualmente, *ibid.* p. 14, «Udalak bi jarrera erakus ditzake: euskaraz hurbildutako herritarri euskaraz erantzutea, hots, euskara eskatu zain egotea; edota herritarrei, euskaldunak direnean, euskaraz hitz egin eta, ahal denetan, euskaraz jarrai dezaten animatu eta bultzatzea. Hizkuntza normalkuntzaren ikuspegitik azken jarrera hobea da... Eguneroko lanean atal eta katea elebidunek zein hirkuntzatan lan egingo duten, gaztelaniaz ala euskaraz arituko diren, planteatu egin behar du udalak. Laneko hizkuntza erabilera arautzea beharrezkoa da eta udalaren esku dago, araubideak eskaintzen dion babesaz baliatuz».

libros oficiales, en bandos, impresos, correspondencia, anuncios, proyectos, informes jurídicos, relaciones comerciales, rotulación de servicios, señalización de calles..., así como subvenciones para el fomento del uso del euskara y/o bonificaciones fiscales.

De todos modos, el que en estas Ordenanzas se regulen cuestiones similares, no significa, como es lógico, que su contenido jurídico ni su estructura sean equivalentes. El contenido, naturalmente, se halla condicionado por el conjunto de la población vascoparlante de un municipio. Como se sabe, la realidad sociolingüística del País Vasco acoge a localidades plenamente euskaldunes al 100% de sus vecinos (Abaltzisketa, Albiztur, Gainza, Oresa), junto con otros municipios que, pasando por todo tipo de porcentajes, descienden a menos del 5%. En cuanto a la estructura se podrían distinguir cuatro modelos-tipo que se adecúan de conformidad a las circunstancias a cada localidad ⁵⁴.

⁵⁴ El esquema de estos Modelos-tipo es el siguiente:

1^{er} Modelo (Abaltzisketa 1990eko apirilak 27). I. Aplikazio Esparrua.— II. Hizkuntzen Erabilpen Orokorra.— III. Barne Erabilpena.— IV. Erakundeekiko harremanak: 1.— bidalitako dokumentazioa. 2.— jasotako dokumentazioak.— V. Administrazioekiko harremanak: 1.— komunikazioak eta jakinarazpenak. 2.— jasotako komunikazioak. 3.— inprimakiak. 4.— espedienteen kopien luzapenak. 5.— ahozko harremanak. 6.— kontratazio-dokumentazioa.— VI. Ohar, Argitalpen eta Iharduera Publikoak.— VII. Erregistroak.— VIII. Pertsonalaren birziklaia.— IX. Pertsonal berriaren hautaspena.— X. Euskararen erabilera Udalerrian.— XI. Euskararen modernizazioa, batasuna eta normalkuntzarako azpiegitura.

2.º Modelo (Beasain 1990eko martxoak 14) I. UDAL BARNEKO FUNTZIONAMENDUA. 1. Lanean ari diren Udal-eskumenpeko langileen euskarazko prestakuntza.— 2. Udal-eskumenpeko langile berrien hautapena.— 3. Bulego, Zerbitzu eta Sailen funtzionamendua.— 4. Udalbatzaren Osoko Bilkurak eta Gobernu-Batzordeak.— 5. Erregistro, Aurrekontu, Akta eta gisako Liburu Ofizialak.— 6. Imprimakiak, gutunak, iragarkiak eta idazkiak orokorki.— 7. Proiektuak, Txosten Juridikoak eta Merkatal Harremanak.— 8. Zerbitzuetako errotulazioa, iragarkiak eta seinalaztapena.— 9. Kaleko seinalaztapena.— 10. Ahozko azalpenak, bandoak, mezuak eta abisuak.— 11. Komunikabidez ematen diren berriak.— 12. Erakunde Ofizialei bidaltzen zaizkien idazkiak.— 13. Erakunde Ofizialek bidaltzen dituzten idazkiak.— II. UDALERRIKO BIZIMODUA: 1. Itzulpen —eta Zuzenketa— Zerbitzu Publikoa.— 2. Dirulaguntzerako Araudia.— 3. Udal-instalazioak eta materialak erabilpenagatikoak.— 4. Publizitate-dirulaguntzak eta euskararen erabilpenagatikoak.— 5. Euskara-ikasleei eta Euskarazko Ikastaro berezitatekoei dirulaguntzak.— 6. Kexuen bideraketa.— 7. Euskararen Modernizazio, batasun eta Normalkuntzarako Azpiegitura.

3^{er} Modelo (Oñati 1988ko martxoak 30). I. UDALAREN IHARDUNERAKO HIZKUNTZA ERIZPIDEAK: 1) Ahozko erabilpenari dagokion hizkuntza eskubidea: 1.1. langileen artean.— 1.2. herri-tarrekiko harremanetan.— 2) Idatzizko erabilpenari dagokion hizkuntza jokabidea: 2.1 Udal zerbitzuen barneko idazkietan.— 2.2 Udal-zerbitzuetatik kanpora irtetzen diren.— 2.3 Erakundeei zuzendutakoetan.— 2.4 Udalera beste erakundeetatik iristen diren idazkiak.— II. LANGILE BERRIAK HARTZEKO ERIZPIDEAK.— III. UDALAREN BATZORDE GUZTIEI BEGIRAKO HIZKUNTZA POLITIKA: 1) Udaleko barne bizitzan: 1.1 herriaren izen ofiziala.— 1.2 seinalazazioa.— 2) Edozein batzordek antolatutako ekintzetan: 2.1 propaganda.— 2.2 hit-

Muchas de estas Ordenanzas han sido recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por iniciativa de los Gobiernos Civiles, en representación de la Administración del Estado, recursos que han sido sustanciados y dirigidos por los Abogados del Estado. Hasta el momento se ha dictado una única Sentencia por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco: la recaída en torno a la Ordenanza Municipal aprobada por el Ayuntamiento de Usurbil ⁵⁵. Examinemos el contenido de esta importante Sentencia.

En primer lugar, el Tribunal examina la legitimación de la Administración del Estado para interponer el recurso y su alcance. El Abogado del Estado solicita que el pronunciamiento anulatorio se extienda «a la totalidad del reglamento local impugnado, no sin ciertas matizaciones», que según reza la Sentencia, «*permiten ver dirigida la acción exclusivamente contra ciertos preceptos determinados o bien, indeterminadamente, contra todas aquellas disposiciones aquejadas de una genérica vulneración del ordenamiento jurídico*». Al respecto el Tribunal concluye que al amparo del art. 65 LBRL la acción jurisdiccional que se reconoce al Estado salvaguarda sólo sus propias competencias; en consecuencia la legitimación se articula y fundamenta en la eventualidad de tratamientos desfavorables en la norma recurrida «por razón de usar el castellano».

zaldiak.— 2.3 hitzaldiez aparteko ekintzetan.— 3) Elkarte edo talde bezala aurkezten direnei dirulaguntzak emateko baldintzak.— 4) Gizarte zerbitzuetan euskararen normalizazioarako neurriak— IV. UDAL INSTALAZIOEN ERABILPENERAKO BALDINTZAK (ETA/EDO ZERBITZU PRESTAZIOERAKO OHOLTZAK, HESIAK...).

4.º Modelo (Andoain 1988ko uztailak 6). I. XEDAPEN OROKORRAK: 1. Berezko hizkuntza eta hizkuntza ofiziala.— 2. Euskararen erabilera indarrean dauden arauen arabera, helburua euskararen erabileraren normalizazioa delarik.— 3. Lehentasunezko tratamendu berezituak.— 4 Hizkuntza eskubideak.— II. EUSKARAREN ERABILERA UDALAREN BARNE FUNTZIONAMENDUA: 1. Udalarekin harremana euskara hutxean eduki nahi duten herritarren zentsua.— 2. Zerbitzurako hizkuntza ezerik laneko hizkuntza ere.— 3. Hizkuntza eskakizunak definitu (250/86 Dekretua).— 4. Lana euskaraz egitea.— 5. Lanpostuez jabetzea.— 6 Erregistroa.— 7. Bandoak, ordenantzak (arauak).— 8. Jakinerazpenak, xedapenak, ziurtagiriak.— 9. Aktak.— 10.— Euskararen erabilera udal organuetan.— 11. Komunikabideetako iragarriak.— 12. Inprimakiak, zigiluak.— 13. Euskara hutsezko erabilpena.— 14. Kontratuak.— 15. Idazmakinak, ordenagailuak eta materiala orokorrean.— 16 Herritarrekiko ahozko harremanak herritarrekin.— 17. Kargu politikoak.— 18. Errotulazioa.— IV. EUSKARAREN ERABILERA UDALERRIAN BULTZATU ETA NORMALIZATZEAZ: 1. Helburuak.— 2 Izendegi ofiziala, toponimoak, senalizazioa.— 3 Garraio publikoak.— 4. Gizarte esparru guztietan eta publikitatean euskararen presentzia gehi dadin neurriak (subentzioak, udal materialak erabiltzeko...).— 5. Beste batzuk.— V. UDALAREN HIZKUNTZA NORMALIZAZIOERAKO AZPIEGITURA.

⁵⁵ Ordenanza Municipal aprobada el 28 de julio de 1989 (BO de Gipuzkoa 9 de agosto) . Recurso n.º 1580/89, Sentencia de 7 de febrero de 1992, Pon.: J.L. MURGOITIO.

En este sentido, en segundo lugar, el Tribunal entiende que:

«no es contemplable con carácter general, ni en el particular del artículo de la ordenanza combatida, que exista proposición normativa que proclame la exclusividad del uso del euskera ni su carácter de única lengua oficial en el ámbito del municipio de Usurbil, que son aspectos que sin duda podrían incidir en la efectividad del derecho lingüístico de las teóricas minorías castellano-parlantes, pero que no se registran en los preceptos claves para entender la cuestión que son los referidos a «relaciones con los administrados» y «avisos, publicaciones y actividades públicas». En general, como se dice, la ordenanza consagra un sistema de relaciones entre Administración municipal y administrados presidido por la comunicación bilingüe y sin que el ejercicio o uso de una de las lenguas cooficiales en el País Vasco comporte preterición, desatención, o discriminación para con administrado alguno».

Sin embargo, el art. 25 de la Ordenanza contempla en relación con avisos, anuncios públicos o publicidad de cualquier tipo a realizar por el Ayuntamiento la regla del bilingüismo, pero añadiendo un inciso: «o bien solamente en euskara, cuando se considere oportuno». Al respecto el Tribunal considera que este inciso «por más de contrario en su propia discrecionalidad indeterminante al derecho consagrado por el art. 5.2 a de la Ley de Normalización del Euskara, lo es también al que consagra el art. 3.1 de la CE y al art. 6.1 del EA del País Vasco». Cosa evidente en la medida que pueda causarse discriminación para quienes desconozcan el euskara. Cuestión distinta sucedería si la fórmula elegida estableciese «o bien sólo en euskara, cuando no se cause discriminación lingüística».

En tercer lugar, la Sentencia «partiendo de la declarada inconstitucionalidad del artículo 8.3 de la Ley 10/82 LNE del Parlamento Vasco», examina «si tal proclamación de la inviabilidad del precepto que posibilitaba el uso exclusivo del euskera en el ámbito de la Administración Local, afecta al núcleo del debate de este proceso». A tal interrogante responde textualmente el Tribunal:

«Creemos que no, en tanto que la disposición normativa municipal que se combate, en aquello que regula la confluencia comunicativa y relacional de carácter público entre el ente municipal y los vecinos, sienta el principio del bilingüismo propio del régimen de cooficialidad lingüística y hace efectivo el derecho al pleno uso y empleo de la lengua oficial de España sin que se derive ningún efecto pernicioso para quien legítimamente la utilice en sus relaciones con la esfera pública municipal. Son claro exponente de ello los preceptos de los Artículos

1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 12.º, 14.º a 21.º, 22.º a 26.º, entre otros varios. Lo que ocurre es que, aún respetuosa de la cooficialidad lingüística, la ordenanza contiene un imperativo categórico dirigido a todos los elementos humanos que integran el elenco municipal exigiéndoles que «siempre que sea posible», es decir, siempre que sepan hablarlo, o escribirlo y estén salvaguardados los derechos de los administrados, empleen el euskera. O lo que es lo mismo, que el mundo municipal se convierta en un sujeto social «euskaldun» o vascoparlante, que expanda la lengua propia de la Comunidad Autónoma priorizándola con respecto a la lengua cooficial española y alterando así la corriente de espontaneidad de sentido inverso. A la interrogante de si es lícita tal determinación socio-lingüística incorporada a una disposición general municipal habrá que responder con el beneficio de que goza la autonomía municipal, puesto que el fin propuesto, que se hable en euskera, es legítimo en Derecho e incluso gozan del respeto legal cuantas medidas legítimas se adopten para su impulso e implantación social —artículo 26 de la Ley 10/82—, y si los medios aplicados para ello no vulneran conocidamente derechos dados por el ordenamiento ni invaden competencias de otras instancias administrativas y políticas, el propio Artículo 1.º de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, posibilita que el municipio institucionalice los intereses de la colectividad local sin sujeción a una excesivamente asfixiante vinculación al principio de legalidad en la atribución de competencias, que, no obstante, predomina en el Derecho vigente, en principio distinto del régimen de cláusula general de atribuciones por medio de Ley, bajo garantía institucional de mínimos —art. 2.º y 25 Ley de Bases— y habrá que concluir con un posicionamiento no desfavorable».

Finalmente se analiza, además, el contenido jurídico de preceptos concretos que, por un lado, hacen referencia a la capacitación lingüística en la selección de nuevo personal y, por otro, a la cuestión singular de las bonificaciones fiscales.

En relación con estas últimas, se afirma en la Sentencia que:

«El contenido de los preceptos de los Artículos 45 y 46 de la Ordenanza ⁵⁶, se inscribe plenamente en el marco de medidas de fomento

⁵⁶ Artículo 45.: «El Ayuntamiento establecerá en sus Ordenanzas Municipales un sistema de subvenciones tendentes a sufragar los gastos de entidades culturales, deportivas, comerciales, o recreativas, u otras de carácter no oficial con fines no lucrativos de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Los rótulos escritos solamente en euskara percibirán una subvención del 50% de la tasa que se deba pagar al Ayuntamiento, con un límite de 10.000 pesetas. 2. Cuando en los rótulos no aparezcan sino nombres y apellidos, no existirá subvención alguna.

y subvencionales que los propios Artículos 26 y 27 Ley 10/82 (de normalización del Euskara) inauguran con respaldo último en el Artículo 6.2 LO 3/97, de 18 de diciembre (Estatuto) y en la propia Norma Constitucional, —Art. 3.3—. Incluso se aprecia identidad de objeto entre el Artículo 26 de la Ley y el Artículo 45 de la Ordenanza, referidos ambos al fomento de la publicidad y rotulación en euskera, sin que el medio elegido para obtener el impulso de la lengua autóctona de Euskadi ocasiona discriminación alguna. Ocurre, en efecto, que el premio municipal o subvención, lejos de impedir el libre uso de rotulaciones publicitarias o expresiones públicas en lengua castellana, incentiva económicamente la implantación social de leyendas en euskera, sufragando en todo o parte el costo que ello pueda suponer, sin merma de la libertad lingüística de los administrados, ni restricción de derecho o facultad alguna. Y lo mismo puede decirse del fomento de actividades técnicas en euskera a que el Artículo 46 de la ordenanza se dedica».

Por lo que se refiere a la capacitación lingüística en la selección de personal se dice literalmente que:

«La exigencia del conocimiento del euskera para el acceso a la función pública, con remisión al Artículo 14 de la Ley 10/82, que en términos dubitativos suscita la representación actora con cita de precedentes jurisdiccionales de esta Sala, los Artículos 35 a 38 de la ordenanza de Usurbil contienen un listado de principios que, sin ninguna conexión real con la creación de plazas y establecimiento de perfiles lingüísticos preceptivos concretos, se limitan a extractar, en lo más genérico, todo un cuerpo normativo que principiando por el propio Artículo 14.2 de la Ley de Normalización (que no fue tachado de inconstitucional por la STC de 26 de junio de 1986), la Ley de la Función Pública Vasca, de 6 de julio de 1989, y los decretos del Gobierno Vasco 236/1986, de 29 de noviembre, y 223/1989 de 17 de octubre, sobre normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma entre otros,

3. No deberá abonar en concepto de tasa por publicidad quien habitualmente lo haga solamente en euskara, pero antes de publicarlo y como condición previa deberá presentar una prueba en el Servicio de Euskara del Ayuntamiento». Artículo 46.: «A todo aquel que presente una solicitud de permiso de obra redactada íntegramente en euskara y continúe toda la tramitación posterior en la misma lengua, percibirá una subvención igual al 50% con un límite de hasta 3.000 pesetas de la tasa que le corresponda pagar por la concesión de dicho permiso de obra, Asimismo, a fin de que este tipo de subvención sea de conocimiento general, el Ayuntamiento informará puntualmente sobre estos extremos a todos los ciudadanos que acudan en solicitud de permiso de obra».

forma parte hoy del statu quo jurídico de la lengua vasca. Nada nuevo ni contrario a la Constitución o a las leyes se dice por afirmar que habrá funcionarios bilingües seleccionados así con carácter preceptivo o de simple mérito, o que es imprescindible acreditar el perfil lingüístico exigido para acceder al empleo o función pública, y basta con remitirse al FJ decimocuarto de aquella Sentencia constitucional para acreditar que «nada se opone a que los poderes públicos prescriban en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito, entre otros, el nivel de conocimiento de las mismas, bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 CE y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación». No otra cosa dice aparentemente la ordenanza impugnada y el recto entender del anterior párrafo del Alto Tribunal no es que la exigencia del euskera constituya violación del Artículo 23 CE sino que al exigirlo para el acceso al empleo público habrá que evitar infringirlo. Es decir, no hay desigualdad «en» la norma legal y tan sólo se previene el que pueda concurrir en su aplicación».

V. LA CUESTIÓN ESPECÍFICA DE LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN ESTATAL EN RELACIÓN CON SU CAPACITACIÓN LINGÜÍSTICA

Como ya se ha tenido oportunidad de recordar, en origen, la Ley de Bases de Régimen Local no hacía mención expresa a la lengua en la regulación de los denominados funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Incluso el propio Tribunal Constitucional entendió que en la provisión de plazas reservadas a estos funcionarios no podrían interferir las competencias que en materia lingüística pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por sus respectivos Parlamentos y órganos de gobierno ⁵⁷.

⁵⁷ Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 617/1985 y 619/1985 (acumulados) resueltos por la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 26. *In extenso* se afirmaba lo siguiente:

«En sí mismo considerado, el reproche que se dirige contra el art. 99 queda circunscrito al dato de que, en el proceso de provisión de plazas, a las Comunidades Autónomas no se les ha reservado ninguna intervención en la fijación de los baremos de méritos, al quedar la determinación de éstos totalmente a disposición del Estado y, en todo caso, de las

En síntesis, el intérprete supremo de la Constitución admitía que con el sistema arbitrado por la LBRL se posibilitaba ya la valoración como mérito del conocimiento de las lenguas propias a iniciativa de las Enti-

correspondientes Corporaciones Locales (en un porcentaje, estas últimas, que no podrá superar el 25% de la puntuación total). La tesis de las Entidades recurrentes es que con ello se desconocen las competencias de sus respectivas Comunidades Autónomas en materia lingüística, ya que no pueden intervenir en la fijación de esos baremos de méritos, separándose así el legislador del criterio mantenido en otras ocasiones, como es el caso del art. 25.2. a) *in fine* de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

A fin de dar respuesta a la cuestión planteada, convendrá recordar que este Tribunal, en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 42), ya señaló —en relación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien lo mismo puede afirmarse de las de Cataluña y de Galicia, dadas sus competencias en materia lingüística— que «una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad». Lo que no obsta a que sea el Estado el que, al ejercer las competencias que el precepto impugnado le reconoce, valore adecuadamente como mérito el conocimiento de las lenguas regionales con carácter general, sin perjuicio de que el conocimiento de la lengua propia pueda y deba ser tenido en cuenta como un mérito más para el acceso a la función pública y a la provisión de puestos de trabajo funcionales o al servicio de las Administraciones Públicas en el ámbito territorial de aquellas Comunidades Autónomas que, como Galicia y Cataluña, disponen de un régimen de cooficialidad lingüística, o como se dijera en la STC 82/1986, de 26 de junio, «de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Constitución y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación» (FJ 14).

Ahora bien, que puedan —y aun deban— legítimamente articularse los medios necesarios para que el uso de las lenguas oficiales pueda ser efectivo en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas, lo que en el caso de la provisión de las plazas de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional puede, en efecto, traducirse en que el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad por los aspirantes a dichas plazas deba ser valorado como un mérito más en el correspondiente baremo, no aboca, sin embargo, a que necesariamente la Comunidad Autónoma deba tener, por tal razón, participación en la fijación del baremo de méritos. Y ello porque se trata de funcionarios al servicio de las Administraciones Locales que, en la medida en que también éstas forman parte de la Comunidad Autónoma bilingüe, deben atender igualmente a la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos. Quiere decirse, por tanto, que la no intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación del baremo de méritos aplicable a la provisión de las referidas plazas, en sí mismo no resulta atentatorio, ni contradice las previsiones estatutarias, y demás normas dictadas en su desarrollo, de Cataluña y Galicia (arts. 5.º y 8.º de la Ley de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña, y arts. 4.º y 6.º de la Ley de Galicia 3/1983, de 15 de junio, de

dades Locales, y «ello porque se trata de funcionarios al servicio de las Administraciones Locales que, en la medida en que también éstas forman parte de la Comunidad Autónoma bilingüe, deben atender igualmente a la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos». Ahora bien, el Tribunal Constitucional omite a la hora de su enjuiciamiento un dato transcendental, como es el de la insuficiencia de la valoración como mérito del conocimiento de la lengua propia, para garantizar su efectivo conocimiento, como requisito de capacidad en el desarrollo de las funciones que legalmente se le atribuyan, a quien supere la provisión. A este propósito, parece necesario distinguir la oportuna valoración del conocimiento de las lenguas propias en las Comunidades Autónomas a iniciativa de las Corporaciones Locales —cuestión analizada en la jurisprudencia constitucional—, de la exigencia de tal conocimiento, como requisito de capacidad inexcusable para el ejercicio de funciones públicas —caso no contemplado por el Tribunal Constitucional—. Obviamente, este último supuesto resultaría operativo, de modo ineludible en todas aquellas Corporaciones Locales que adopten como lengua de trabajo ordinaria, en las relaciones *ad intra*, la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma. En caso contrario difícilmente podría, por ejemplo, el secretario municipal, sin conocimiento de la lengua propia de la Comunidad, levantar acta de las sesiones, ejercer con plena capacidad sus funciones de fe pública...⁵⁸.

normalización lingüística), las cuales vinculan plenamente a las Administraciones Locales. De ahí que corresponda también a dichas Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, atender expresamente al mandato normativo de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales, sin que la Administración autonómica, al socaire de esa exigencia, pueda pretender asegurar su efectivo cumplimiento, asumiendo para ello unas competencias que no sólo no le corresponden, sino que en última instancia desplazarían a las Entidades Locales en el ejercicio responsable —es decir, autónomo—, de las que le son propias.

El artículo 99.1 de la LRBRL, al no prever la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación del baremo que ha de contener los méritos generales y específicos para la resolución de los concursos de provisión de las plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, y ello a fin de que a través de esa intervención autonómica quede garantizada la inclusión como mérito del conocimiento de la lengua propia de la Comunidad, no vulnera, pues, ni lesiona, competencia alguna de las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña, ya que esa garantía no es, como ya se ha dicho, estricta y exclusiva responsabilidad de la Administración Autonómica que pueda por ello desplazar cualesquiera competencias de las Administraciones Locales que también forman parte de la Comunidad Autónoma».

⁵⁸ Para un comentario crítico más amplio respecto a este punto de la STC 214/1989 *vid.* I. AGIRREAZKUENAGA-J.M. CASTELLS, «La cooficialidad lingüística en la jurisprudencia constitucional», *RVAP* n.º 31, pp. 230-231.

Esta anómala situación jurídica ha provocado cierta conflictividad en el País Vasco, por la negativa de ciertos Alcaldes a dar posesión de su cargo a Secretarios-interventores que desconocían el euskara ⁵⁹. Sin embargo, tras la aprobación de los perfiles lingüísticos, por los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, también para los funcionarios de habilitación estatal como uno de los aspectos dimanantes de su relación orgánica con la Administración en que presten sus servicios ⁶⁰, se ha entendido superado el problema jurídico. Tanto es así que en la última provisión de puestos de trabajo vacantes reservados a los denominados funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, correspondiente a 1991, se determina que «*con carácter previo a la actuación del Tribunal Técnico deberán realizar pruebas para acreditar el conocimiento de euskara*» en el nivel o perfil lingüístico exigido ⁶¹. De igual modo en Cataluña, en idéntica convocatoria de provisión de puestos de trabajo reservados a estos funcionarios ⁶² se declara que: «*Les Entitats locals de Catalunya, quam formulin les propostes de nomenament dels concursants, han de tenir en compte el deure d'aquests de conèixer la llengua catalana establert a la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, en relació amb els articles 5, 302 e 307 de la Lei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i la Sentència del Tribunal Constitucional 46/1991, de 28 de febrer*».

Con posteridad, la Ley por la que se aprueban los presupuestos del Estado para 1992 ⁶³ ha introducido una importante modificación en la provisión de puestos de trabajo reservados a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal. En concreto, su disposición adicional octava ha dado una nueva redacción al apartado 1 del art. 99 de la Ley de Bases de Régimen Local, introduciendo por primera vez la mención de la lengua en esta Ley, en los siguientes términos:

⁵⁹ Véanse las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de mayo y 29 de mayo de 1990, en relación con las decisiones del Alcalde de la Agrupación Municipal de Amoroto-Mendexa y del Pleno del Ayuntamiento de Dima respectivamente.

⁶⁰ Tal como lo explicita la disposición adicional décimocuarta de la Ley 6/1989 de la Función Pública Vasca (BOPV de 28 de julio).

⁶¹ Vid. Boletín Oficial de Gipuzkoa de 26 de junio de 1991, Boletín Oficial de Bizkaia de 25 de junio de 1991 y Boletín Oficial de Alava de 21 de junio de 1991.

⁶² Por Orden de 1 de julio de 1991 (DOGC de 8 de julio).

⁶³ Ley 31/1991 de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre).

«Las Corporaciones Locales incluirán en la bases del concurso el conocimiento de la lengua oficial propia de sus correspondientes Comunidades Autónomas, en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva... El Ministerio para las Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, la convocatoria anual de los puestos de trabajo vacantes reservados a concurso no convocados por las Corporaciones Locales, en función de los méritos generales y de acuerdo con las Comunidades Autónomas respecto del requisito de conocimiento de la lengua propia».

Por lo tanto, se produce una remisión a la competencia autonómica en materia lingüística, que *de facto* se había impuesto ya con anterioridad, y todo ello a pesar de la jurisprudencia constitucional que, en este punto concreto, se adviera incorrecta además de desconocedora de la praxis lingüística en las Comunidades Autónomas bilingües.

Ahora bien, no finalizan aquí todas las piruetas jurídicas en este inagotable tema, puesto que fácilmente podemos percatarnos que la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local ha sido introducida, formalmente, a través de una Ley de Presupuestos. Lo que obliga a recordar la jurisprudencia constitucional al respecto cuando dice que:

«para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)» ⁶⁴.

⁶⁴ STC 75/1992 de 14 de mayo, f.j. 4.º; *vid.* asimismo el voto particular, a este propósito, del Magistrado Luis LÓPEZ GUERRA.

Parece claro que si se aplica esta doctrina a la modificación introducida por la Ley de Presupuestos en la Ley de Bases de Régimen Local la inconstitucionalidad formal del precepto es indubitada. Hasta el momento no se ha interpuesto recurso o cuestión de inconstitucionalidad en relación con los párrafos que aquí nos atañen relativos a la lengua ⁶⁵. Pero como el problema resulta evidente el Gobierno ha aprobado ya en el Consejo de Ministros celebrado el 20 de noviembre de 1992 la remisión a las Cortes del «Proyecto de ley de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional», cuyo contenido acoge en lo esencial, de forma textual, las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuestos, quedando la disposición adicional octava de esta Ley sin efecto jurídico alguno ⁶⁶.

Para concluir, a modo de reflexión final, quisiera simplemente aportar alguna luz histórica, que permita aprehender tanto la reiteración con que en el tiempo se manifiestan problemas no bien digeridos, como el paralelismo sorprendente con el que brotan. En concreto, si bien en 1924 la adaptación del Estatuto Municipal de CALVO SOTELLO a las Provincias Vascongadas permitía la exigencia por los Ayuntamientos a sus secretarios y empleados administrativos de «la lengua vulgar que se usa en dicha región» ⁶⁷, con anterioridad, la aprobación en 1922 por la Diputación de Bizkaia del Reglamento de secretarios municipales de la provincia, exacerbó el ánimo del Gobernador Civil que impidió su publicación inicial en el Boletín Oficial «considerando que en el mencionado Reglamento se exigían condiciones para el ingreso en la función pública (la lengua vasca) que estaban en contradicción con la ley municipal» ⁶⁸. El incidente más tarde fue superado tras la intervención del Ministro de Gobernación que autorizó la publicación en el Boletín del Reglamento y la cuestión llegó a ser debatida en el Congreso de los Diputados. De este debate ⁶⁹ estimo sig-

⁶⁵ Aunque bien es cierto que el Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de abril de 1992, ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad 830/1992 promovido por más de 50 diputados del Grupo parlamentario Popular, contra otros párrafos de la disposición adicional octava de la Ley 31/1991 de aprobación de los Presupuestos para 1992 (BOE de 22 de abril de 1992).

⁶⁶ *Vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, n.º 116/1, de 11 de diciembre. Proceso que ha fructificado en la Ley 10/1993, de 21 de abril (BOE de 22 de abril).

⁶⁷ *Vid.* al respecto J.M. CASTELLS, *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*, San Sebastián 1980, pp. 38 y ss.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 70-71.

⁶⁹ Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, sesión celebrada el 3 de mayo de 1992, pp. 1073 y ss.

nificativas, incluso hoy en día, las siguientes palabras del insigne Diputado socialista por Bizkaia Indalecio Prieto:

«El problema de los secretarios municipales, en síntesis, es el siguiente: que, no la Diputación, sino los Ayuntamientos, por sí y en un acuerdo, libérrimamente se dieron un estatuto, que era ese reglamento de secretarios municipales, del cual la Diputación provincial no ha sido más que el instrumento para su ensamblaje; de suerte, que en ese reglamento de secretarios municipales no cristaliza tanto la voluntad de la Diputación provincial como la de los Ayuntamientos reunidos en asamblea. La Diputación provincial ha recogido en un reglamento las aspiraciones proclamadas por los propios Ayuntamientos de la provincia de Vizcaya; es decir, que no se trata de un acto de la Diputación provincial que conculque, barre o destruya la voluntad de los Ayuntamientos; y en esto, quienes tenemos por principio fundamental el respeto a la consolidación y ampliación de la autonomía municipal, no tenemos nada que objetar respecto del origen y el nacimiento de este reglamento de Secretarios municipales».

«En cuanto al reglamento de secretarios municipales, he de pedir al Gobierno que lo estudie serenamente, si ha de resolver acerca de él, y además que no se pongan jamás cortapisas a la Diputación para publicar en el «Boletín» de la provincia sus acuerdos, que pueden ser recurridos y derogados, pero que, mientras no se deroguen, son perfectamente legales. En tal sentido, está justificada la queja de la Diputación porque el gobernador haya prohibido publicar en el «Boletín» el acuerdo de la Diputación aprobando el reglamento de secretarios. Limitar estrictamente a la esfera económico-administrativa la autonomía de las Diputaciones vascongadas es cosa que puede estar en la letra, pero no puede estar en la realidad, porque las Diputaciones vascongadas necesitan en todos los órdenes de su vida una movilidad que no puede ser la restringida del resto de las Diputaciones provinciales de España».

«En ese reglamento, y como base fundamental, venía una relación de Ayuntamientos de Vizcaya en los cuales se estimaba preciso que los secretarios municipales supieran vascuence. La necesidad de que en una parte de la provincia de Vizcaya los secretarios municipales sepan vascuence, es evidentísima y no se puede negar. Hay Municipios en el corazón de la provincia de Vizcaya en los cuales apenas si se habla todavía el castellano, y me parece a mí una posición política totalmente absurda la de pretender obligar a que los

secretarios de esos Ayuntamientos puedan ser funcionarios llegados de Jaén, de Córdoba o de sitios antitéticamente distintos al carácter de aquella población y con un desconocimiento absoluto de su idioma, que no tiene ninguna raíz en el idioma castellano, porque es inadmisibile que un funcionario de la categoría y de la flexibilidad de un secretario de Ayuntamiento no pueda ponerse en contacto con el vecindario».

«Las manifestaciones que hacía el señor Balparda respecto a que en determinados Ayuntamientos se obligara a quien desempeñara el cargo de secretario municipal a conocer el vascuence, le conducían al razonamiento de que, en virtud de esta disposición, quedaba excluído de la opción al cargo un considerable número, una inmensa mayoría de los ciudadanos vascongados. Exacto; pero es lo mismo que quedan también excluídos una inmensa mayoría, mucho mayor, perdonad la redundancia, de ciudadanos que, por ejemplo (y, a mi juicio, por fortuna para ellos), no sepan Derecho administrativo. De manera que si un Ayuntamiento determina como condición peculiar la exigencia de que el funcionario más importante de su organización sepa el vascuence, no se puede presentar esto como un caso de desigualdad ciudadana; en cuanto a sus derechos todos los ciudadanos son iguales; pero los Ayuntamientos tienen pleno derecho a elegir los ciudadanos que han de servirles, conforme a su aptitud, y la igualdad política, la igualdad consagrada por los derechos individuales, no ha llegado a aquel grado de perfección sobrehumana de que todos seamos iguales en aptitud y conocimientos especiales; no. De la misma manera que para unas plazas de registradores de la propiedad, de notarios, de abogados del Estado, quedamos excluídos la inmensa mayoría de los españoles que no hemos tenido la fortuna de adquirir los conocimientos indispensables para el desempeño de esas plazas, de la misma exacta manera quedan excluídos, en los Ayuntamientos que por propia voluntad declaran la necesidad de que sus secretarios sepan vascuence, los que no lo sepan, sin que eso se pueda presentar, salvo los apasionamientos en que incurre el Sr. Balparda, como deseo de dividir a los vizcaínos en dos castas; no».

