

Situación jurisprudencial actual de la implementación del euskera como lengua de las administraciones públicas vascas y valoración de la misma

Sabino TORRE DÍEZ

Viceconsejero de Régimen Jurídico y
miembro de la Comisión de Derecho Civil Vasco

Las resoluciones judiciales que afectan al euskera no creo que hayan experimentado por ahora demasiados cambios en lo cualitativo, pues en mi opinión mantienen su tono tradicional en las diatribas que llegan a judicializarse y a las que me referiré en mi intervención. La problemática y el tratamiento judicial es similar, salvo alguna llamativa decisión de estos últimos años en el TC. Sí creo que hay cambios en lo cuantitativo, al menos en lo que atañe a la jurisprudencia menor en el orden contencioso-administrativo, en una evolución lógica, propiciada por la implicación del euskera como uno de los referentes a tener en cuenta en los debates judiciales que suscitan los procesos de acceso al empleo público, y dado que está produciéndose un incremento notable de actuaciones públicas por los procesos de consolidación del empleo público que impuso la legislación europea y estatal. No me hago cargo de pronunciamientos ahora relevantes en relación con la contratación administrativa.

La implementación del euskera como lengua de las administraciones públicas vascas sin duda que tiene dos perspectivas principales: la relativa

a su régimen de cooficialidad, en esencia relativo a la validez jurídica plena de su expresión, y por otro, la relativa a su normalización como lengua, que tiene que ver esencialmente con su desarrollo y con la consecución de un proceso eficaz de expansión en cuanto a su conocimiento y uso social plenos.

El euskera es lengua de trabajo para esas dos perspectivas que atañen a las administraciones públicas, pues la administración pública es garante principal del alcance oficial y pleno en eficacia jurídica de toda expresión en euskera, y sin duda es también responsable de promover ese proceso social que facilite el desarrollo de la herramienta de comunicación que constituye cada lengua.

En cuanto al régimen jurídico aplicable al conocimiento y al uso de la lengua, todo debate parte de la realidad jurídica previa de que el art. 3 CE garantiza el derecho y la obligación de conocer y usar el castellano, remitiéndose a la legislación autonómica correspondiente respecto a la lengua propia cooficial. El art. 6 EAPV respecto al euskera, como ocurre con las demás lenguas cooficiales en otros territorios autonómicos, garantiza el derecho pero no así una obligación o deber.

Esa ausencia de “coacción”, dicho en un sentido positivo, tuvo su razón de ser en una cierta prudencia política que evitara las confrontaciones y permitiera procesos de normalización progresivos y cohesionados, pero sin perder de vista en el intelecto el recuerdo de la posición de las llamadas lenguas minorizadas, cuya desventaja requiere, para que pueda ser factible cualquier desarrollo expansivo, de mayores cotas de investigación y fomento. Ahora debemos ser más conscientes además de que se deben evitar las situaciones de confrontación, y de que poco podremos hacer en caso de colocar al euskera en luchas de confrontación, pues la STC que comentaremos incluso deja claro que considera que no hay espacios exclusivos de supremacía en la legislación europea e internacional.

En ese contexto, nos encontramos primero con la tesis de que tradicionalmente el TC ha validado las medidas de normalización o de fomento de las lenguas propias, rechazando las impugnaciones que pretendían el reproche del principio de igualdad. Y en igual sentido el TEDH. De modo que el derecho fundamental a la no discriminación por razón del uso de la lengua propia, frente a la lengua común, no se ve vulnerado por el fomento de la lengua propia, siempre que las medidas para una normalización sean proporcionales y razonables, dirigidas en suma a equilibrar o igualar un uso que es desigual por pura y evidente razón fáctica. La conflictividad siempre ha estado planeando en ese punto del equilibrio, del respeto mutuo.

Con estas breves referencias iniciales espero poder situarnos en el meollo de la valoración que se me pide sobre la situación que atraviesa la jurisprudencia relativa a la implementación del euskera, pues debo constatar que tras una etapa inicial de fijación del estatus de partida, que referencio a la aprobación de nuestra ley de normalización del año 1982 y al pronunciamiento del TC en 1986 sobre la misma, se abrió un amplio plazo de desarrollo de un proceso de normalización con más luces que sombras, aunque en todo caso con un nivel preocupante de conflictividad larvada, que se mantuvo a pesar de los avances en la perspectiva de la cooficialidad, prolongándose más allá del punto de inflexión que supuso la regulación más minuciosa del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la STC que le acompañó en 2010.

Resultaría improductivo ahora hacer un repaso de los muchos pronunciamientos judiciales durante unos 30 años, pero para hacer mi valoración creo que debo reflejar una pincelada de cómo se posicionó el TC ante la tensión. Recordar que la STC del 86 ya se decantó por rechazar cualquier atisbo de prevalencia en el uso de la lengua y no avaló los argumentos del letrado del Gobierno Vasco que requería de una anhelada

necesidad de que el euskera dispusiera, en el plano o con ocasión del proceso de normalización, de espacios en los que pudiera fluir en solitario, todo ello dicho en un contexto de razonar sobre si se trataba de avanzar en una normalización real y no de laboratorio.

La STC de 2010 refrendó y mantuvo la posición, aunque dicha sentencia es más rica en las explicaciones sobre la dimensión que supone una cooficialidad real, para que no se quede en la retórica o la estética.

Pues bien, ahora sí podemos constatar que hay un cierto cambio importante en una nueva STC de julio de 2023, precisamente en el seno de un proceso propiciado por nuestra Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, al que le cabe el papel de haber respaldado y vehiculado en su día las pretensiones de los partidos políticos de PP y VOX, en torno al tratamiento del uso del euskera en las administraciones locales vascas, que reguló la LILE en 2016.

La revisión indirecta de la ley vasca que supuso una cuestión de inconstitucionalidad originó un pronunciamiento del TC en el que apreció, primero cierto cabreo con nuestro TSJPV, porque tramitó defectuosamente el alcance de la cuestión, que se pretendía más amplia (sobre proscribir toda posibilidad teórica de uso en solitario del euskera).

El TC, sin embargo, más allá de no entrar al debate principal pretendido, sobre los límites del uso en solitario de una de las lenguas oficiales, optó por entrar al debate de un modo muy contenido, sólo respecto a cierta estricta situación del *ius in officium* de los miembros de las corporaciones locales, que refleja la posición del castellano respecto al euskera. Digamos que no supo o no pudo o no quiso hacer abstracción de conocer del teórico tensionamiento entre las lenguas cuando se comparan obsesivamente, y no sólo cuando se exagera con el cariño hacia una y el olvido para con la otra.

El TC optó por la salida a favor de un bilingüismo práctico un tanto absurdo, para evitar la tensión, lo que siempre es pan para hoy y hambre para un mañana que, en una cabal reflexión, no se nos escapa que la solución ante cualquier roce no puede ser la de exigir la presencia simultánea de las dos lenguas, pues una vida a doble columna acaba siendo imposible.

El pequeño gran detalle que aprecio en la STC, sin embargo, y en lo que más me interesa ahora, es que el TC llegó a negar virtualidad a la llamada “Carta de las lenguas minorizadas”, dejándonos en un vacío inexplicable, pues precisamente deja en el ostracismo la regulación de ese instrumento que prioriza las medidas para promover la normalización, en el sentido de advertir que no se puede interpretar que supongan ningún desequilibrio o falta de respeto a la lengua común. El TC me temo que tiene aquí una contradicción con sus primeros y principales pronunciamientos históricos.

Los pasajes de la STC que nos interesan son los siguientes:

«Como se ha expuesto, el apartado segundo del art. 6 LILE, en el que se encuentra el inciso cuestionado, específicamente se refiere a los derechos lingüísticos de los miembros de las entidades locales. Dispone que [... diversa documentación ...] de los órganos de las entidades locales pueden ser redactados exclusivamente en euskera —si se opta por el uso del euskera por el referido ente local— y se condiciona su traducción o eventual redacción en forma bilingüe a que se alegue válidamente el desconocimiento del euskera por algún miembro de la entidad local. Con dicha exigencia se quiebra el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales al condicionarse el uso del castellano al desconocimiento del euskera, de modo que los derechos de libre opción en materia lingüística de quien representa a los ciudadanos en las entidades locales se restringen de forma injustificada.

Ha de señalarse que esta conclusión no puede ser enervada porque el precepto cuestionado establezca esta regulación “sin perjuicio de lo previsto en Ja Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera”. Esta remisión no permite, a juicio de este tribunal, interpretar de modo distinto al expuesto el precepto cuestionado.

Finalmente, el Gobierno del País Vasco para apoyar la constitucionalidad del cuestionado precepto, se ha referido a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha el 5 de noviembre de 1992, y en vigor en nuestro ordenamiento jurídico tras su ratificación el 2 de febrero de 2001. Dicha Carta, que de acuerdo con nuestra doctrina proporciona pautas interpretativas de nuestro régimen jurídico lingüístico [STC 165/2013, FJ 14 a), con remisión al ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 4; también STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 5], tampoco apoya la constitucionalidad del precepto, pues como se ha indicado el condicionamiento impuesto para que se traduzcan los documentos a la lengua castellana o para que se pueda utilizar la redacción bilingüe de los mismos, en nada contribuye a los objetivos y principios que se mencionan en el art. 7 .2 de la Carta.

En conclusión, no es constitucionalmente admisible desde la perspectiva del art. 3 .1 CE, la prescripción de un uso prioritario del euskera que suponga un desequilibrio injustificado y desproporcionado del uso del castellano. Es por ello exigible que se respete la prohibición de establecer formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción de la redacción en castellano de los documentos mencionados en el art. 6.2 LILE, sea mediante su traducción o el empleo de la forma bilingüe».

A partir de ese dato preocupante, me temo que encuentra abono un cierto rearme de posiciones en la larvada conflictividad del uso de las lenguas, cuya activación se ve facilitada por un contexto de acontecimientos, oportunos o inoportunos, que caminan en el mismo sentido de “favorecer” nuevos avances en el proceso de normalización. Y ahí veo que la jurisprudencia de nuestro TSJPV en el orden contencioso-administrativo está tomando posiciones que no es de extrañar generen sensaciones de contención —sino de oposición— al proceso de normalización. Esa percepción es más acusada e incluso más real dependiendo del agente social o político que se posicione al respecto.

Y esto lo tenemos que advertir en las 2 sentencias de nuestra Sala del año 2023 que prosiguen los procesos contenciosos instados por PP y VOX y que originaron la citada cuestión de inconstitucionalidad resuelta por el TC, sentencias que anulan diversos preceptos del Decreto que reguló el uso del euskera en la administraciones locales vascas de un modo singular, pues desoyen el marco debatido en el TC y se proyectan directamente contra los preceptos que admiten el funcionamiento en solitario del euskera por considerarlos contrarios a la CE, a pesar de no haber incurrido para el TC en ninguna infracción.

Pues bien, no seré yo quien le niegue ahora a la Sala el alcance de su jurisdicción, con la que obviamente pienso que sólo le cabía apreciar las infracciones contra la ley y no volver a rescatar el debate constitucional acabado en el TC.

Todo esto, más allá de la polémica, ha sido objeto de recurso de casación ya admitido. Veremos si se confirman las malas sensaciones.

En cualquier caso, toda sensación es sólo eso, percepción personal de todo punto legítima y apropiada, mientras que hay que advertir que la jurisprudencia no está hecha de sensaciones, sino de pronunciamientos puros y duros que unas veces avalan y otras entorpecen la tarea de construir el

proceso de normalización de una lengua. Cada pronunciamiento judicial arbitra entre las posiciones que le llevan las partes procesales y resuelve aplicando la ley, sin duda siempre con margen para las sensaciones plurales.

La cuestión está en la habilidad para llevar el debate hacia un enfrentamiento entre las consecuencias de uso de una u otra lengua, de tal manera que cualquier atisbo de subversión del equilibrio más puro se pueda interpretar como una ruptura del estatus jurídico, abriendo la caja de Pandora de una discriminación o vulneración del citado derecho fundamental a la no discriminación por razón de la lengua.

Avanzar en el proceso de expansión no siempre puede hacerse con exquisito respeto hacia un teórico equilibrio en el uso de las lenguas cooficiales, que es algo muchas veces dependiente de la mirada subjetiva y reitero que de la habilidad para llevar al debate judicial la posición relativa de los hablantes de una u otra lengua. La respuesta, no siempre fácil, es fallar sobre la pérdida de posiciones y, sobre todo, sobre la afección que los cambios producen en las situaciones jurídicas individualizadas, que es lo que es objeto de ponderación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Acabo con la mera evocación de los muchos contextos en los que cabe articular una pugna de posiciones que en muchos casos tiene consecuencias directas sobre los derechos de las personas en relación con el uso de la lengua. Hoy están en tremenda expansión los procesos sobre acceso a la función pública y en ellos es la configuración legal del derecho del art. 23.2 CE la que marca la pauta.

Una reciente STSJPV, de nuestra Sala de lo Contencioso-administrativo, se pronuncia así:

«...Siendo la pretensión de la demanda: [...] Anulación de la (convocatoria de acceso impugnada), por vulneración del derecho

*Situación jurisprudencial actual de la implementación del euskera
como lengua de las administraciones públicas vascas y valoración de la misma*

fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del art. 23.2 CE; y en consecuencia, reconocimiento de la situación jurídica individualizada consistente en que la Administración demandada, al efectuar nueva convocatoria para el acceso... limite las plazas en las que el conocimiento del euskera es un requisito a aquellas en las que sea imprescindible para garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración en la lengua cooficial y en las que el conocimiento de dicha lengua sea necesario para el desempeño del puesto al que se accede, y en todo caso incluya como plazas en las que el conocimiento del euskera no es un requisito, todas aquellas en las que no haya quedado acreditado que el correcto desempeño de sus funciones concretas requiera el conocimiento del euskera, y, en particular, la plaza ocupada en la actualidad por la demandante, así como todas aquellas ocupadas por funcionarios interinos que no hayan acreditado el conocimiento del euskera y no hayan sido sancionados, advertidos o amonestados en el desempeño de sus funciones por no hacer uso de dicha lengua oficial [...].»

(Como podemos fácilmente intuir...la polémica está servida...)

La Sala acuerda desestimar la demanda y, a tal fin, nos recuerda que...

La Administración de la Comunidad Autónoma, al igual que el resto de administraciones a las que resulta de aplicación la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, viene sujeta al mandato del legislador en orden a asegurar la efectividad del derecho de los ciudadanos a relacionarse en euskera o en castellano oralmente y/o por escrito con la Administración (art. 5.1.a y 5.3). Esta obligación se concreta en la adopción de las medidas tendentes a la progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 14.1). Entre otras cosas, determinado las plazas para las que es preceptivo el conocimiento

de ambas lenguas (art. 14.2).

Lo particular de este proceso es que la Administración está obligada a ofrecer lo que la Ley 20/2021 permite e impone. Se trata de plazas que cuyo diseño consta en la relación de puestos de trabajo (RPT) y que están ocupadas de forma interina. La RPT es el instrumento para racionalizar y ordenar las estructuras internas de la Administración vasca; para determinar sus necesidades de personal, para definir los requisitos exigidos para su desempeño y para clasificar cada uno de los puestos de trabajo, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad organizativa (artículo 45.1 de la Ley de Empleo Público Vasco). Entre esos requisitos se encuentra el perfil lingüístico, como ejecución del Plan de Normalización vigente en el momento de su aprobación. Así lo prevé la Ley: Todos los puestos de trabajo existentes en las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos, incluidos aquellos de naturaleza temporal o coyuntural, tendrán asignado su correspondiente perfil lingüístico, determinado según las características y necesidades comunicativas atribuidas a dichos puestos de trabajo y a las destrezas lingüísticas exigibles a dicho fin.

En consecuencia, no corresponde a la Orden por la que se convocan los procesos de consolidación de empleo (que la demanda identifica como objeto de este proceso) la definición de los perfiles lingüísticos de las plazas ofertadas. Este no es su objeto; ni la autoridad que adopta la Orden tiene competencia para ello, pues las relaciones de puestos de trabajo de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos se aprueban por el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 45.8 de la Ley de Empleo Público Vasco.

Aun cuando podría debatirse si con ocasión de la impugnación de un acto plúrimo, cual es la oferta de empleo, cabe la impugnación

*Situación jurisprudencial actual de la implementación del euskera
como lengua de las administraciones públicas vascas y valoración de la misma*

del perfil asignado a las plazas ofertadas, nada de esto aparece en la demanda. La parte actora se limita a alegar que en el desempeño de sus tareas como funcionaria interina no ha requerido el uso del euskera, y que le parece contrario a Derecho que en el momento de acceder al proceso de consolidación de empleo muchas de las plazas a las que podría optar resultan estar perfiladas. El error aquí radica en pedir la aplicación del art. 11 del Decreto 86/1997 al porcentaje de plazas perfiladas en unas determinadas Escalas y Cuerpos entre las ofertadas por la Orden recurrida, cuando el contraste de legalidad debe establecerse con el porcentaje en el total de la plantilla de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Es decir, la reiterada alegación de infracción del derecho constitucional al acceso al empleo público sin discriminación alguna debe sostenerse desde la perspectiva del conjunto de plazas que componen la RPT, y no puede segmentarse para cada una de las plazas convocadas al amparo de la Ley 20/2021, porque lo contrario supone ignorar la manera en que el art. 23.2 CE ha sido desarrollado por las normas propias de la Comunidad Autónoma.

Otra estrategia impugnatoria pasaría por examinar cada una de las plazas que componen una oferta de empleo para demostrar que no se ha cumplido el mecanismo de asignación de perfiles. Bien porque no se han observado los factores previstos en el art. 20 del Decreto (grado de aproximación del puesto de trabajo con respecto al público —destinatario, modo y frecuencia de dicha relación—; red de relaciones del puesto de trabajo dentro de la Administración —destinatario, características y frecuencia de las mismas—; carácter y tipología del servicio o unidad en el que se ubica el puesto de trabajo). Bien porque se han ignorado los criterios de prioridad o, en fin, porque se ha obviado el procedimiento previsto (con informe-propuesta de la Viceconsejería de Política Lingüística, consulta e información a sindicatos y organizaciones sindicales, respeto a las competencias del Consejo Vasco de la

Función Pública, etc.). Pero no ha sido esa la línea argumental de la parte actora.

La exigencia de acreditar un determinado nivel de conocimiento de la lengua vasca no es de suyo discriminatoria. Este Tribunal, en armonía con lo declarado por el Tribunal Constitucional, lo ha recordado en numerosas ocasiones,

...últimas sentencias de 2024 del TSJPV, en relación con los procesos de consolidación del empleo...

«[...] La norma legal contiene una regla general y varias excepciones. La regla es que vencida la fecha de preceptividad y no acreditado el perfil de la plaza, esta circunstancia deviene exigencia obligatoria para el acceso y desempeño del correspondiente puesto de trabajo. Por lo que, quien no acredita el perfil ni puede aspirar a la plaza ni puede permanecer en la misma. La exención que ahora interesa se limita a los casos en los que en la persona que no acredita el perfil se reúnen dos condiciones: a) alcanza la edad en la que se considera que el acceso al conocimiento de la lengua reviste una dificultad desproporcionada; b) es titular de la plaza perfilada. La excepción aparece prevista en las normas aplicables únicamente para el perfil preceptivo como condición de desempeño; pero no como condición de acceso. En consecuencia, el término de comparación seleccionado por la demanda no es relevante. No se produce una diferencia de trato entre sujetos que se encuentran en la misma situación, sino entre quienes se encuentra en situación diferente, pues unos desempeñan un puesto de trabajo y otros aspiran a acceder a un puesto de trabajo. Cualquier persona que quiera acceder a una plaza perfilada debe cumplir el requisito debatido, de modo que el trato que se dispensa es homogéneo. No concurriendo un término de comparación válido en la demanda, no resulta posible apreciar la discriminación que se alega...».

Es lo más complejo que voy a decir, pero quizás hemos llegado a un punto en el que avanzar en el proceso de normalización no será posible sin una nueva, creativa, eficaz y consensuada, sobre todo consensuada, integración de obligaciones, a fin de que la presencia de límites claros nos pudiera permitir el diseño y la aplicación de nuevos avances en las políticas públicas de normalización.