

I.6. País Basc

(Segon semestre de 2010)

Iñigo Urrutia Libarona*

Cuestiones irresueltas: ordenanzas sobre el uso del euskera, derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, y administración de justicia

Presentamos la crónica relativa al euskera en la Comunidad Autónoma del País Vasco comprensiva del segundo semestre de 2010 bajo el subtítulo de «cuestiones irresueltas». Y es que el período analizado no se caracteriza por sus novedades en materia de fomento y normalización de la lengua propia, sino más bien por una vuelta a cuestiones no satisfactoriamente resueltas en períodos anteriores y quizás por un cierto relajamiento (incluso marcha atrás) en algunas otras, como los mecanismos para dotar de efectividad de la normativa que regula los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios. Dividiremos la crónica, como viene siendo habitual, en dos secciones, en las que analizaremos someramente y por separado aspectos jurisprudenciales y aspectos normativos. Con relación a lo último, comentaremos aquellos aspectos particularmente relevantes o novedosos de la nueva normativa lingüística, incluyendo las referencias de los boletines oficiales donde el lector tendrá posibilidad de consultar las resoluciones publicadas en este período (http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_00?c).

1. Jurisprudencia

a) *Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 640/2010 de 30 de septiembre (RJCA\2010\863)*: Esta Sentencia resuelve la impugnación por parte del Abogado del Estado contra la Ordenanza del uso del euskera del Ayuntamiento de Salvatierra-Agurain, declarando la nulidad de pleno derecho de la misma. Para contextualizar el pronunciamiento interesa recordar que a partir de la década de los años noventa los municipios vascos procedieron a regular el proceso de normalización del uso del euskera en el ámbito local a través de ordenanzas. Las ordenanzas municipales tipo sobre normalización lingüística se diseñaron en aten-

* Iñigo Urrutia Libarona, profesor de derecho administrativo UPV/EHU. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación IT-394-07 (grupo consolidado de investigación UPV/EHU: subvención general).

ción al porcentaje de vascoparlantes residentes en el municipio, y su objetivo principal fue dotar de efectividad a la doble oficialidad lingüística, es decir, partiendo de una situación de uso administrativo exclusivo del castellano, facilitar el tránsito hacia una administración en la que el euskara pudiera utilizarse con igual normalidad, como forma de garantizar el derecho básico ciudadano de opción de lengua oficial. Este objetivo normalizador se vio, ya desde el inicio, empañado por la acción de la Administración del Estado, que a diferencia de lo ocurrido en Cataluña, Galicia, Valencia o Baleares, recurriría sistemáticamente las ordenanzas de normalización lingüística de los municipios vascos, dando lugar a una jurisprudencia particularmente restrictiva.

En el caso del enjuiciamiento de la Ordenanza del municipio alavés de Salvatierra-Agurain, una primera cuestión llama la atención, y es que la Ordenanza fue publicada en octubre de 1999 entrando en vigor a partir de aquella fecha. En noviembre de 2007 la corporación municipal modificó el punto 3 del Anexo de la Ordenanza que recoge la normativa para la concesión de ayudas para el aprendizaje del euskera, impugnándose por el Abogado del Estado la Ordenanza en su totalidad, con el resultado que se ha anunciado. Teniendo en cuenta que el recurso se sustanció contra la Ordenanza que entró en vigor 8 años antes y que no fue impugnada en su momento, la cuestión que surge es si la modificación de un punto de un anexo (sobre una cuestión específica) produce una modificación de aquella de la suficiente entidad para entender que el objeto de impugnación no es una mera reproducción de otro anterior definitivo y firme o un acto confirmatorio de un acto consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma, incurriendo en causa de inadmisibilidad prevista por el art. 28 de la Ley jurisdiccional.

Desde la perspectiva material, la declaración de nulidad se sustenta en dos aspectos fácilmente rebatibles desde estrictos parámetros jurídicos: en primer lugar, que los municipios carecen de competencias para regular el uso de las lenguas oficiales y, en segundo lugar, que la promoción del uso del euskera contraviene el carácter oficial del castellano puesto en relación con el principio de igualdad. Con relación a lo primero, se ha de decir que la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, en sus artículos 4, 5.3, 27 y especialmente en el 26, atribuye competencias «a los poderes públicos» para adoptar «las medias oportunas y los medios necesarios tendentes a fomentar el uso del euskera en todos los ámbitos de la vida social». Con relación a lo segundo, nada en la Ordenanza impide o restringe el uso de la lengua castellana, limitándose a articular mecanismos para que, quien desee utilizar el

euskera lo pueda hacer con normalidad. Nada de esto se tuvo en cuenta por el Tribunal, declarándose la nulidad de la Ordenanza entera sobre la base de los siguientes argumentos, contenidos en el Fundamento Jurídico 6º:

1. *Principios generales*: en este apartado se encuentran los artículos 1 y 2. Declara el euskera como lengua propia del municipio así como que las dos lenguas oficiales de la CAPV están «lejos de encontrarse en un plano de igualdad real», añadiendo que el Ayuntamiento de Agurain, utilizará las dos lenguas oficiales de la CAPV, ajustándose a lo dispuesto en la ordenanza. En relación con la competencia para regular el uso del euskera por parte de la CA, nos remitimos al fundamento de derecho tercero. La competencia en esta materia corresponde a la CA, por lo que, ambos artículos, que vienen a ser una declaración de principios, parte de una premisa equivocada, competencia del Ayuntamiento para regular esta materia, son nulos, al no estar incluida entre las atribuidas a los ayuntamientos.

2. *Uso del euskera en el ámbito del Ayuntamiento*: comprende los artículos 3 a 14: en las distintas aspectos que regula (uso del euskera en el ámbito del Ayuntamiento, contratos y convenios que suscriba el Ayuntamiento etc), se establece el uso preferente del euskera y subsidiario del castellano, limitación que vulnera el artículo 14 de la CE, lo que determina la nulidad de dichos artículos.

3. *Fomento del euskera en el municipio de Agurain*: comprende los artículos 15 a 22. Como afirma el Abogado del Estado, el contenido de los preceptos, establece una evidente «discriminación positiva» a favor

del euskera y en detrimento del castellano, preferencia que vulnera el principio de igualdad y la normativa relativa a la cooficialidad del castellano.

4. *El euskera en la enseñanza*: el artículo 23 hace referencia al euskera en la enseñanza, invadiendo una competencia propia de la Comunidad Autónoma. La extensión de los «modelos lingüísticos que ofrezcan mayores garantías de euskaldunización» y la promoción de «actividades para euskaldunizar el ámbito escolar en los colegios públicos», suponen una discriminación en el uso del castellano, determinante de nulidad.

5. *El euskera en el ámbito asociativo*: los artículos 24 a 26 establece un régimen de ayudas para grupos que desarrollen actividades exclusivamente en euskera, en detrimento de las realizadas en castellano.

6. La referencia que en el artículo 27 *Comisión de seguimiento y evaluación del uso del euskera en el municipio de Agurain*, incide en los vicios antes denunciados, al atribuirle, no sólo el seguimiento de las medidas que se adopten en el futuro para la aplicación y desarrollo de la Ordenanza, sino «adoptar acuerdos y aprobar los programas que estimen oportuno para la normalización lingüística del municipio».

Por todo lo expuesto, procede declarar la nulidad de la Ordenanza Municipal de Agurain de fecha 28 de noviembre de 2007 (BOTH A de 12.12.07).

2. Normativa

a) *Personas consumidoras y usuarias*

Decreto 204/2010, de 20 de julio, de modificación del Decreto sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias (BOPV nº 142 - 26/07/2010): Esta norma modifica el régimen de entrada en vigor del procedimiento sancionador contemplado en el Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias.¹ El artículo 18 del Decreto 123/2008, referido al procedimiento sancionador, dispuso que los incumplimientos de lo establecido en la norma serían sancionados conforme a lo establecido en el artículo 50.6 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias. No obstante, en su redacción original las obligaciones de disponibilidad lingüística, cuya contravención pudiera acarrear la apertura de un procedimiento sancionador, no se fijaron con carácter general, sino con relación a las características de los establecimientos y, en todo caso, se establecieron unos períodos transitorios de adaptación (complementados con subvenciones públicas para facilitar su cumplimiento). En definitiva estaríamos hablando de establecimientos que prestan servicios calificados como universales, de interés general o análogos; establecimientos que cuentan con más de 250 trabajadores, con un volumen de negocio anual superior a 50 millones de euros, una superficie de venta al público superior a 400 metros cuadrados y se hallen ubicados en las capitales o en municipios con un porcentaje de bilingües superior al 33%...

Pues bien, el recientemente aprobado Decreto 204/2010 modifica el período de adaptación concedido a ese tipo de establecimientos, prorrogándolo el plazo inicial fijado en un año, que pasa a convertirse en un plazo de tres años en su redacción actual. Ciertamente, desde la perspectiva de los derechos lingüísticos de los vascoparlantes, y de las características de los establecimientos comprendidos, no se encuentra justificación a esta prórroga, y menos teniendo en cuenta el principio de eficiencia en el gasto público, en la medida que los establecimientos comprometidos se han beneficiado de las ayudas económicas destinadas a la garantía del fin establecido en la Ley vasca que aprueba el Estatuto de los Consumidores de Euskadi.

1. Vid. los comentarios sobre esta norma en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 52, 2009, pp 438-440.

b) *Convalidación de títulos*

Decreto 297/2010, de 9 de noviembre, de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y equiparación con los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (BOPV nº 219 de 15/11/2010): A partir del año 2008 diversos decretos trataron de unificar y fijar las equivalencias entre los diversos títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, que habían venido creándose para su aplicación a ámbitos específicos, adecuándolos al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. Mediante el reciente Decreto 297/2010, de 9 de noviembre, se deroga la normativa anterior, convirtiéndose en la única norma de referencia. Asimismo esta norma busca dar respuesta a tres cuestiones: en primer lugar, incluye en el sistema de convalidaciones algunos certificados que la normativa anterior había omitido; en segundo lugar, incluye por primer vez los títulos otorgados por una entidad de Iparralde (País Vasco francés) Euskararen Erakunde Publikoa-Office Public de la Langue Basque que ha asumido la organización de pruebas y emisión del certificado Euskararen Gaitasun Agiria (EGA) en su ámbito territorial de actuación, y en tercer lugar, trata de acomodarse a la STSJ PV de 14 de abril, que declaró la nulidad de determinadas previsiones contenidas en el Decreto 48/2009, referentes a las titulaciones acreditativas de estudios realizados en las escuelas oficiales de idiomas.

c) *Justicia*

Orden de 16 de septiembre de 2010, de la Consejera de Justicia y Administración Pública, sobre selección, propuesta y nombramiento del personal funcionario interino para cubrir puestos de trabajo de los Cuerpos de Médicos Forenses, Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial (BOPV nº 238 de 14/12/2010): El art 4.2 de esta norma fija los criterios de baremación como mérito relativos al conocimiento de euskara. Con relación a la exigencia del conocimiento del euskara, la Disposición Transitoria de esta norma deja la cuestión en el aire, a expensas de «la adaptación de determinadas plazas de la Administración de Justicia a la normativa existente en materia lingüística» y así «la valoración de las necesidades en esta materia la efectuará la Dirección de la Oficina Judicial y Fiscal. Para ello aplicará cuando sea posible, criterios lingüísticos para la cobertura de las plazas vacantes que puedan producirse tanto en órganos prioritarios, como para las que se produzcan en órganos inmersos en experiencias piloto de fomento del uso del euskera, como para los puestos singularizados de las Relaciones de Puestos de Trabajo».

Decreto 202/2010, de 20 de julio, de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 143 de 27/07/2010): Las RPT aprobadas por esta norma, siguiendo lo previsto en el Decreto 174/2010, de 29 de junio, de normalización lingüística de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Euskadi², establecen el perfil lingüístico de algunas plazas y la fecha de singularización lingüística.

Decreto 223/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el IV Acuerdo regulador de la equiparación del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi con el personal funcionario de la Administración General Vasca y de implantación de la Oficina Judicial y Fiscal entre el Departamento de Justicia y Administración Pública y las organizaciones sindicales CC.OO., ELA, CSI/CSIF, LAB y UGT (BOPV nº 177, de 14/09/2010): El art 60 de esta norma se refiere a los planes de normalización lingüística, previéndose, entre otras cuestiones, que al final del periodo de despliegue de la Nueva Oficina Judicial y Fiscal «al menos el 50% de la plantilla tenga opción a la euskaldunización y a que los soportes informáticos e impresos de gestión y comunicación interna y externa sean bilingües» (art 60.2); asimismo se regulan los cursos de euskera (art 61).

d) *Educación*

Decreto 185/2010, de 6 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV nº 136 de 16/07/2010): Contempla la creación de Comisiones de Formación y de Normalización Lingüística y Capacitación Idiomática (art 75); dentro del apartado de formación permanente del profesorado se prevé la formación lingüística (art 76.2), y dedica los art 78 y ss a la normalización lingüística, prestando atención al uso del euskera en los centros educativos (art 82).

Orden de 15 de diciembre de 2010, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se establecen el importe máximo de las ayudas económicas del programa Ulibarri para el curso 2011-2012, los requisitos para la incorporación y continuidad en el programa y la dedicación horaria de

2. Un análisis crítico a esta norma en Iñigo Urrutia Libarona «Perfiles lingüísticos en la nueva oficina judicial: planificación lingüística en la administración de la Administración de Justicia» *Revista Vasca de Administración Pública* nº 87-88, 2010, pp. 961-1004.

cada centro (BOPV nº 251 de 31/12/2010): Dictada en desarrollo del Decreto 323/2003, de 23 de diciembre (BOPV de 31 de diciembre), el programa Ullibarrri tiene como objetivo desarrollar proyectos de normalización lingüística en los centros docentes no universitarios tanto públicos como concertados (que perciben en concepto de subvención una ayuda económica que cubre la disponibilidad horaria del responsable técnico de normalización lingüística del centro). Esta Orden fija los criterios de valoración de las solicitudes de incorporación al programa.

Orden de 1 de diciembre de 2010, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan subvenciones para aquellos centros, tanto docentes concertados de Educación Primaria y Secundaria como para los que reciban subvenciones del Departamento de Educación, Universidades e Investigación por el desarrollo de Programas de Cualificación Profesional Inicial, en los que se ejecuten programas de promoción de la interculturalidad y de refuerzo lingüístico del alumnado de reciente incorporación (BOPV nº 245 de 23/12/2010): El objeto de esta Orden es regular el régimen de las subvenciones por la coordinación de la perspectiva intercultural en los centros de enseñanza y por la ejecución de programas de refuerzo lingüístico a alumnado de reciente incorporación que presente dificultades comunicativas importantes relacionadas con el desconocimiento de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma Vasca y que requiera un plan de refuerzo lingüístico durante el curso 2010-2011.

Orden de 15 de diciembre de 2010, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convoca el premio Abelino Barriola para el curso 2010-2011 (BOPV nº 251 de 31/12/2010): Se trata de un concurso ya clásico de lectura y declamación en euskera.

Orden de 1 de julio de 2010, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas monetarias y dotaciones para actividades escolares de refuerzo de la expresión oral destinadas a la euskaldunización del ámbito escolar durante el curso 2010-2011 (BOPV nº 147 de 02/08/2010).

Orden de 1 de julio de 2010, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas y dotaciones para Estancias de Afianzamiento Idiomático para el curso 2010-2011 (BOPV nº 147 de 02/08/2010)

Orden de 1 de julio de 2010, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas y dotaciones para fomentar el uso del euskera en las actividades extra académicas (IKE) durante el curso escolar 2010-2011 (BOPV nº 147 de 02/08/2010).

e) *Organización*

Decreto 329/2010, de 30 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (BOPV nº 244 de 22/12/2010): Los recientemente aprobados Estatutos de este ente público de derecho privado prevén en su artículo 28 que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo dispondrá de un plan de normalización lingüística.

Decreto 310/2010, de 23 de noviembre, por el que se regula el inicio de actividades de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y las condiciones de adscripción de los medios personales y materiales de la Administración General de la Comunidad Autónoma a la misma (BOPV nº 236 de 10/12/2010): el art 3.4 de esta norma establece que las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Agencia se elaborarán teniendo en cuenta los objetivos lingüísticos que sean de aplicación a los distintos servicios y las medidas tendentes a su efectivo cumplimiento, conforme a lo que determine su Plan de Normalización Lingüística.

En este caso, la cuestión que ha de analizarse es si la descentralización funcional producida a través de la Agencia podría traer aparejada una suerte de huida de las previsiones lingüísticas aplicadas cuando el servicio se prestaba de forma centralizada.

f) *Fomento*

Resolución de 2 de diciembre de 2010, de la Viceconsejera de Política Lingüística, por la que se adjudican las subvenciones correspondientes a 2010 en el marco de la convocatoria Euskalgintza (BOPV nº 248 de 28/12/2010): el montante adjudicado ha ascendido a 1.338.999,08 euros.

Resolución de 26 de noviembre de 2010, de la Viceconsejera de Política Lingüística, por la que se adjudican las subvenciones correspondientes a 2010 en el marco de la convocatoria IKT (BOPV nº 248 de 28/12/2010): dirigido a los proyectos destinados a la promoción, difusión y/o normalización del euskera en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.

Resolución de 26 de noviembre de 2010, de la Viceconsejera de Política Lingüística, por la que se conceden las ayudas correspondientes a la convocatoria LHT de 2010 (BOPV nº 245 de 23/12/2010): se trata de un programa destinado a fomentar el uso y la presencia del euskera en los centros de trabajo de entidades del sector privado y en corporaciones de derecho público ubicados en la Comunidad Autónoma Vasca. La cantidad adjudicada ha ascendido a 2.400.000 euros.

Resolución de 10 de noviembre de 2010, de la Viceconsejera de Política Lingüística, por la que una vez finalizado el proceso de evaluación externa para la obtención del Certificado de Calidad en la Gestión Lingüística Bikain, se da publicidad a las organizaciones acreditativas del mismo en 2010 (BOPV nº 238 de 14/12/2010)

Resolución de 25 de octubre de 2010, de la Viceconsejera de Política Lingüística, por la que se adjudican las subvenciones correspondientes a 2010 en el marco de la convocatoria Hedabideak (BOPV nº 236 de 10/12/2010): dirigido a los proyectos destinados a la consolidación, desarrollo y normalización de los medios de comunicación en euskera (Convocatoria Hedabideak). La cantidad adjudicada en este programa ha ascendido en este ejercicio a 5.724.536,92 euros.

3. Conclusiones

Como balance conclusivo puede decirse que el período analizado no se ha caracterizado por sus avances en materia de normalización lingüística, sino por lo contrario. Con relación a la cuestión de la regulación municipal en materia de fomento y uso del euskera, nos encontramos sumidos en un bucle desde hace treinta años, sin haberse acertado a superar jurídicamente las resistencias derivadas de una actitud contumaz de impugnación de las resoluciones normativas locales en materia lingüística y una jurisprudencia excesivamente restrictiva. Entendemos que existe base legal suficiente que habilita a las entidades locales a regular sus procesos de normalización, si bien, a la vista de la situación, no debiera desaprovecharse la oportunidad que pudiera brindar la futura ley municipal vasca para incidir en la materia dotando de clara y explícita cobertura a las entidades locales para regular el uso interno de la lengua y habilitarlas para articular políticas de fomento.

De otro lado, con relación a los derechos de los consumidores y usuarios, la razón esgrimida de la improcedencia en la aplicación del régimen sancionador

no parece de recibo, y menos cuando el camino para articularlo es posponer la plena efectividad del deber de adaptación lingüística de los establecimientos que, por su dimensión, no debieran tener especiales problemas para ello. Si se acepta el objetivo fijado en la legislación de garantizar los derechos lingüísticos habrá de aceptarse de igual forma las consecuencias por su incumplimiento; más es así cuando la adaptación ha venido acompañada de importantes ayudas económicas por parte de la Administración.

En materia de Justicia, la laxitud (lingüística) que se aprecia en las resoluciones publicadas en este período no es sino consecuencia de una normativa excesivamente cautelosa que, como decíamos en nuestra crónica anterior, no ha sabido aprovechar las oportunidades abiertas por la jurisprudencia del TC.

Como elemento positivo destacaríamos de este período el empuje sindical al proceso de normalización del euskera tanto en el ámbito educativo como en el de la Administración de Justicia. Y finalmente queda en el aire la cuestión de las eventuales repercusiones que, en materia de garantía de los derechos lingüísticos, pueden producir los procesos de descentralización funcional, sobre cuyos resultados habremos de estar vigilantes ya que la normativa lingüística vasca no presta la atención debida a este tipo de entes, sin que tal laguna se haya visto compensada en la normativa de creación y funcionamiento de los que han nacido recientemente.