



EL EUSKERA EN LA ENCRUCIJADA: REGRESIÓN JURISPRUDENCIAL Y NUEVAS BASES JURÍDICAS PARA LA NORMALIZACIÓN DEL EUSKERA

Iñigo Urrutia Libarona*

Resumen

Las recientes sentencias relativas a las exigencias lingüísticas en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública vasca están poniendo en evidencia la debilidad de las bases normativas sobre las que se asienta el modelo de normalización lingüística del euskera en las Administraciones públicas locales, forales y autonómicas. Atendiendo a la jurisprudencia, se aprecia un cierre de este modelo, cuyo referente es la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 85/2023, de 5 de julio (relativa a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi) y la jurisprudencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), que, de forma sistemática, entiende desproporcionada la exigencia del conocimiento de la lengua vasca en los procedimientos de acceso al empleo público vasco. El euskera se encuentra ante una nueva encrucijada. Este trabajo analiza la jurisprudencia más reciente relativa al euskera y propone transitar hacia un nuevo modelo, apuntando la conveniencia de una iniciativa legislativa que sitúe el conocimiento de las lenguas oficiales en el acceso a la función pública dentro de unos nuevos parámetros. En líneas generales se propone avanzar hacia un modelo basado en dos ejes: por un lado, generalizar el conocimiento de las dos lenguas oficiales en el acceso a la función pública, en el nivel adecuado a las funciones del puesto; por otro lado, habilitar a las Administraciones públicas a introducir excepciones a esa regla general, excepcionando el conocimiento de la lengua vasca en puestos o convocatorias concretos. En la práctica, el resultado de esta propuesta no diferiría de la vigente (en la que las exigencias lingüísticas se prevén en determinadas plazas), pero el fundamento del sistema sería el inverso, pues las Administraciones deberían justificar la razón de no exigir el conocimiento del euskera. La inversión de los parámetros legales aquí propuesta es, a nuestro entender, la única vía jurídicamente sólida para poner freno a la línea jurisprudencial que decreta sistemáticamente la nulidad de las convocatorias de acceso.

Palabras clave: derecho lingüístico; euskera; lengua y acceso a la función pública; equilibrio inexcusable; cláusulas lingüísticas; lengua propia.

THE BASQUE LANGUAGE AT A CROSSROADS: CASE LAW REGRESSION AND NEW LEGAL BASES FOR THE PLANNING OF BASQUE

Abstract

Recent judicial rulings on language requirements set in Basque civil servant recruitment processes are laying bare the weakness of the legislative foundations underpinning the model for the language planning of the Basque language at local, regional and autonomous community level. With reference to case law, a closure of this model can be seen, whose benchmark is the Judgement of Spain's Constitutional Court (STC) 85/2023, of 5 July (related to Law 2/2016, of 7 April, on the local institutions of the Basque Country) and the case law of Section One of the Contentious-Administrative Chamber of the High Court of the Basque Country (TSPV), which has systematically ruled that the requirement for knowledge of the Basque language in Basque civil service recruitment processes is disproportionate. The Basque language now finds itself at a new crossroads. This article analyses the most recent case law on Basque and posits a shift towards a new model, noting the advisability of a legislative initiative placing knowledge of official languages for accessing civil service jobs within a new framework. Generally speaking, it suggests moving to a model based on two core components: firstly, generalising knowledge of the two official languages for accessing civil service jobs, at a level suited to the functions of the position in question. Secondly, enabling public administrations to introduce exceptions to this general rule, exempting knowledge of Basque in specific positions or calls for applications. In practice, the outcome of this proposal would not differ from that currently in force (in which language requirements are foreseen for certain positions), but the basis of the system would be the opposite, as the authorities would have to justify the reason for not requiring knowledge of Basque. This proposed reversal of legal parameters is, in our view, the only legally robust way of putting an end to this line of jurisprudence that systematically rules that calls for applications for civil service positions are null and void.

Keywords: language law; Basque language; language and access to civil service jobs; ineluctable balance; language-based clauses; native language.

* Iñigo Urrutia Libarona, profesor de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. i.urrutia@ehu.es.

Recepción del artículo: 17.02.2025. Evaluaciones: 20.02.2025 y 03.03.2025. Aceptación de la versión final: 11.03.2025.

Citaci3n recomendada: Urrutia Libarona, Iñigo. (2025). El euskera en la encrucijada: regresi3n jurisprudencial y nuevas bases jur3dicas para la normalizaci3n del euskera. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 83, 18-50. <https://doi.org/10.58992/rld.183.2025.4431>

Sumario

1 Introducción

2 El acceso al empleo público y el conocimiento del euskera

2.1 Los criterios para fijar preceptividades como parámetros reglados

2.1.1 Adecuación a la realidad sociolingüística

2.1.2 Adecuación a las funciones a desarrollar en los puestos de trabajo

2.2 La jurisprudencia del TSJPV con relación a la exigencia de conocimiento del euskera en el acceso

2.2.1 Caso policía local de Irún

2.2.2 Caso Uliazpi

2.2.3 Oferta de empleo público de la Diputación Foral de Bizkaia

2.2.4 Lectura de conjunto

3 Administraciones locales y euskera

3.1 Una nueva regulación sobre los usos lingüísticos

3.2 La STC 85/2023 sobre la Ley de Instituciones Locales: desequilibrio injustificado y desproporcionado

3.3 Un control preventivo y desmesurado del TSJPV

3.3.1 Objetivo de la planificación lingüística

3.3.2 Instrumentos para llevar a cabo la planificación lingüística

3.3.3 Planificación acorde a la realidad sociolingüística

3.3.4 Lengua que hay que utilizar en los procedimientos administrativos iniciados de oficio

3.3.5 La primera palabra “en euskera” y primero en euskera en los mensajes grabados

3.3.6 Contratación pública y cláusulas lingüísticas

3.3.7 Comunicaciones divulgativas

3.3.8 Señalización y rotulación

4 Notas conclusivas y propuestas

5 Referencias

1 Introducción

Las recientes sentencias relativas a las exigencias lingüísticas en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública vasca están poniendo en evidencia la debilidad de las bases normativas sobre las que se sustenta el modelo de planificación lingüística en las Administraciones públicas locales, forales y autonómica de Euskadi. Se trata, como veremos, de pronunciamientos regresivos, de carácter involutivo a nuestro entender, que desconocen totalmente la normativa vigente sobre la materia y con importantes efectos sobre el proceso de normalización del euskera. Da la impresión de que las bases jurídicas sobre las que se asienta el modelo vasco se estuvieran modificando por vía jurisprudencial, lo que nos coloca ante una nueva encrucijada que exigiría una toma de posición firme para reconducir el sistema de planificación lingüística vasca, que, en su configuración actual, parece haberse llevado prácticamente al colapso por las razones que se expondrán.

Posiblemente, el giro involutivo que se evidencia en Euskadi con relación al ámbito de la Administración local y al del acceso al empleo público, en los que centraremos el estudio, responda a un impulso de mayor alcance.¹ Un impulso que parece tener efectos en otras comunidades autónomas con lengua propia, derivado de una reinterpretación de los fundamentos constitucionales del sistema de doble oficialidad lingüística, sobre lo que advertimos en un trabajo anterior² y que, pese a su aparente firmeza, esconde multitud de matices que exigen un análisis detenido, que trataremos de avanzar en este trabajo.

Los ámbitos en los que se evidencia el giro involutivo en la normalización lingüística del euskera son dos y a ellos nos referiremos seguidamente. En primer lugar, trataremos sobre las exigencias lingüísticas en el acceso al empleo público vasco. Comenzaremos con una descripción del sistema lingüístico aplicado en las Administraciones públicas vascas, para, posteriormente, analizar la jurisprudencia más reciente que anula sistemáticamente las convocatorias de acceso al empleo público por considerar desproporcionado que las ofertas públicas de empleo prevean “un número mayor de puestos” en los que el conocimiento del euskera es preceptivo que puestos en los que no se exige el conocimiento del euskera. Es el principio de necesidad el que se pone en tela de juicio desconociendo los criterios normativos. El principio de proporcionalidad que integra el sistema de perfiles lingüísticos, que adecua las exigencias lingüísticas a la realidad sociolingüística de la población a la que sirve cada Administración y el nivel de exigencia de euskera en las funciones de los puestos de trabajo, es sustituido por un criterio exclusivamente numérico que no encuentra amparo en la normativa sobre planificación lingüística del empleo público vasco.

Posteriormente haremos referencia a la Administración local. En este ámbito, la [Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi](#) (LILE), introdujo interesantes novedades en materia de normalización del uso del euskera. Esta ley sería aprobada con un consenso mayor que el alcanzado en su día por la [Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera](#) (LNE).³ La LILE introdujo un sistema de uso de las lenguas oficiales diferente al que aplican las demás Administraciones vascas, caracterizado por la utilización simultánea de ambas. El artículo 6.1 de la LILE, en cambio, posibilita que los municipios utilicen una sola lengua oficial y garantiza, en todo caso, el derecho de opción de lengua de la ciudadanía

1 Véase Pla (2017, pp. 65-75), Pons i Parera (2011, pp. 120-152) y Jou (2011, pp. 153-191).

2 Véase Urrutia Libarona (2021).

3 La norma trajo consigo avances en el proceso de normalización de forma acompasada a la evolución sociolingüística del país. La realidad sociolingüística de la comunidad autónoma del País Vasco ha cambiado en los últimos años. La [VII Encuesta Sociolingüística de la comunidad autónoma de Euskadi \(2021\)](#) muestra que el porcentaje de personas vascohablantes ha aumentado 12 puntos en los últimos treinta años (de 24,1 a 36,2). En la actualidad, el 36,2 % de las personas mayores de 16 años es vascohablante, el 18,6 %, vascohablante pasivo y el 45,3 %, castellanohablante. Una lectura más concreta evidencia que el 74,5 % de las personas de entre 16 y 24 años es vascohablante; en 1991, por su parte, era el 25 %. La juventud es muy mayoritariamente bilingüe. Y con relación a las actitudes hacia la promoción del euskera, la misma encuesta muestra el dato siguiente: “el 74,7 % de las personas de 16 años o más de la CAE cree que para obtener un empleo en la Administración habría que saber euskera”. Este dato parece apuntar a que la sociedad vasca estaría preparada para el tránsito hacia un nuevo sistema.

en los actos de comunicación.⁴ La LILE introduce, asimismo, nuevas categorías como “los espacios vitales del euskera”,⁵ prevé nuevos instrumentos de normalización lingüística como la “evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos”,⁶ incluye una habilitación legal expresa para la inclusión de cláusulas lingüísticas en la contratación pública local y, por primera vez, se contemplan acciones de política lingüística dirigidas a los cargos políticos, orientadas a la adquisición y mejora de sus competencias lingüísticas. Esta última cuestión fue, precisamente, objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJPV, que sería resuelta mediante la STC 85/2023, de 5 de julio,⁷ que declararía la inconstitucionalidad de un inciso del artículo 6.2 de la LILE aplicando la doctrina relativa al “desequilibrio injustificado y desproporcionado del uso del castellano”.⁸ La idea del equilibrio inexcusable entre lenguas oficiales es el elemento clave de la nueva línea jurisprudencial sobre el que profundizaremos en este trabajo. Baste ahora adelantar que, sobre la base del pronunciamiento constitucional citado, el TSJPV anuló trece artículos del [Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi](#).

2 El acceso al empleo público y el conocimiento del euskera

La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera (LNE) introdujo la orientación básica del proceso de planificación lingüística de los recursos humanos de las Administraciones públicas vascas, al prever en su artículo 14.2 lo siguiente:

Los poderes públicos determinarán las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas.

La caracterización lingüística de los puestos de trabajo se concibe como el eje vertebrador del sistema. Corresponde a las Administraciones públicas determinar en qué puestos de trabajo se exigirá el conocimiento de las dos lenguas y en cuáles no. Este precepto se caracteriza por dos notas. De un lado, la orientación del artículo es limitada: en ciertas plazas el euskera se contemplará como exigencia y en las restantes no. No se establece de forma general la caracterización lingüística de los puestos de trabajo, respecto de todas las plazas, así como tampoco el conocimiento del euskera como condición general de participación en los procedimientos selectivos. El planteamiento de la ley es limitado y se prevé que la exigencia del conocimiento del euskera únicamente será requisito en aquellas plazas que establezcan los poderes públicos. El sistema vasco se separa del aplicado en el resto de comunidades autónomas con lengua

4 La novedad del planteamiento de la LILE se evidencia al contrastarla con lo dispuesto en la LNE, de acuerdo con la cual, la regla general es que en todas las actuaciones los poderes públicos utilizarán “ambas lenguas de forma conjunta”, lo que únicamente se exceptiona con relación a las notificaciones y comunicaciones administrativas cuando “los interesados privados elijan expresamente la utilización de una de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma” (artículo 8.2 LNE). La LILE, en cambio, partiendo asimismo de la oficialidad del euskera y del castellano, trata de impulsar la normalización del euskera en el funcionamiento municipal configurándolo como “lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en las actividades de los entes locales” (artículo 6.1 LILE). Se trata de un precepto de carácter normalizador que incluye una salvaguarda fundamental, a saber, el “deber de las entidades locales de garantizar, en las relaciones con los particulares, el uso de la lengua oficial que hubiera sido elegida por estos” (artículo 6.1.2 LILE). Este es el elemento indisponible que en todo caso ha de salvaguardar el legislador para garantizar los efectos de la doble oficialidad. Véase Milian i Massana (1996, p. 109) y Agirreazkuenaga (2003, pp. 85-87).

5 Artículo 25.9 LILE.

6 El artículo 7.7 de la LILE dispone lo siguiente: “En el procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios se evaluará su posible impacto respecto a la normalización del uso del euskera, y se propondrán las medidas derivadas de esa evaluación que se estimen pertinentes”. En desarrollo de este precepto, el régimen jurídico aplicable a la evaluación del impacto lingüístico se contiene en el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi (cap. VI, arts. 49-57). Al respecto puede verse Urrutia Libarona (2017).

7 [STC 85/2023, de 5 de julio](#).

8 STC 85/2023, de 5 de julio, FJ 5.

propia, señaladamente en Cataluña o en Galicia, en los que el conocimiento del catalán o del gallego se establece con carácter general.⁹

De otro lado, el precepto no establece un mandato de directa aplicación, sino que reenvía el establecimiento de las plazas o puestos de trabajo bilingües concretos a la “actividad de planificación” que cada una de las Administraciones públicas desarrolle. Veremos que este aspecto ha sido objeto de desarrollo reglamentario y ha determinado ciertos criterios objetivos para fijar las preceptividades (es decir, la determinación del número de plazas en las que conocimiento del euskera será exigencia para el acceso y provisión del puesto de trabajo), lo que se plasma en las relaciones de puestos de trabajo (RPT).

Se dispone, no obstante, respecto de las plazas en las que el conocimiento del euskera no será exigible, que en las pruebas selectivas se considerará, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales.¹⁰ Es decir, de acuerdo con la planificación, en ciertos casos, el conocimiento del euskera funcionará como requisito de acceso a la función pública y, en los demás, su conocimiento se considerará como mérito, *bonus* a considerar entre otros, pero sin carácter eliminatorio. En definitiva, la LNE remite a una actividad de planificación la caracterización lingüística de los puestos que conforman la función pública vasca.

El Tribunal Constitucional (TC) avaló tempranamente el sistema de planificación lingüística aplicado en la comunidad autónoma del País Vasco. Dijo el TC que “nada hay que objetar a la finalidad de progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración pública en la comunidad autónoma del País Vasco, entendida como posibilidad de dominio también del euskera sin perjuicio del castellano por dicho personal. Y en tal sentido, 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 arts. 14 y 23 de la C.E.”.¹¹

9 En Galicia, el artículo 51.2 de la [Ley 2/2015, de 29 de abril, del Empleo Público de Galicia](#) dispone lo siguiente: “A efectos de lo previsto en este artículo, para dar cumplimiento a la normalización del idioma gallego en las administraciones públicas de Galicia y para garantizar el derecho al uso del gallego en las relaciones con las administraciones públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como la promoción del uso normal del gallego por parte de los poderes públicos de Galicia, en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a los puestos de las administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley se incluirá un examen de gallego, excepto para aquellas personas que acrediten el conocimiento de la lengua gallega de conformidad con la normativa vigente”. En Cataluña, la [Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística](#) dispone lo siguiente en el artículo 11: “1. El personal al servicio de las Administraciones, las Corporaciones y las instituciones públicas de Cataluña debe tener un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, tanto en la expresión oral como en la escrita, que lo haga apto para desarrollar las funciones propias de su puesto de trabajo. [...] 3. En el proceso de selección para acceder a plazas de personal de la Administración de la Generalitat, la Administración local y la Administración y Servicios de las Universidades, incluido el personal laboral, debe acreditarse el conocimiento de la lengua catalana, tanto en la expresión oral como en la escrita, en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate, en los términos establecidos en la legislación de la función pública. Véase también el [Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública](#), que dispone lo siguiente en su artículo 42, rubricado “Principios de la selección”: “Conforme a los principios enunciados en el artículo 103.1 de la Constitución, la Administración de la Generalitat seleccionará la totalidad de su personal con criterios de objetividad, en función de los principios de igualdad, mérito y capacidad de los aspirantes, y mediante convocatoria pública. En el proceso de selección deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita”. Para la Comunidad Valenciana véase el artículo 62.1.g) de la [Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana](#), que proclama literalmente lo siguiente: “són requisits generals de participació en els procediments selectius els següents:[...] g) Acreditar la competència lingüística en els coneixements de valencià que es determine reglamentàriament, respectant el principi de proporcionalitat i adequació entre el nivell d'exigència i les funcions corresponents”. Véase un comentario sobre el alcance de este precepto en Boix Palop (2021).

10 Artículo 14.3 LNE.

11 [STC 82/1986, de 26 de junio](#), FJ 14.

Esta doctrina supuso un importante espaldarazo al sistema de planificación lingüística vasca, teniendo en cuenta la doctrina mucho más matizada que pocos años antes había fijado el TC en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, al afirmar que “una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva [...] 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”.¹² El TC asumió en aquel pronunciamiento la tesis conocida como *bilingüismo objetivo de servicio*, que separa, de un lado, el aparato administrativo objetivamente considerado, y de otro, los servidores públicos integrados en aquel, con atribución del deber de conocimiento exclusivamente al primero. En aquella ocasión el TC enfocó la cuestión desde la perspectiva de la previsión constitucional del artículo 3.1, que únicamente establece el deber de conocimiento del castellano y lo hace extensivo a los servidores públicos. Se trataba de un enfoque excesivamente limitado, en la medida que no cabe equiparar la posición de los ciudadanos sometidos a las relaciones generales con la Administración, respecto de aquellos que, por encontrarse a su servicio, deben ser los encargados de garantizar los derechos lingüísticos de los primeros.

Pero, además, un planteamiento de pura lógica lleva a considerar que si la Administración tiene el deber de responder en euskera ante la opción ciudadana de utilizar esta lengua oficial,¹³ ello, de una forma u otra, habrá de repercutir de inmediato sobre quienes han de cumplir las funciones públicas. Es la Administración la encargada de responder a la demanda de uso de las lenguas oficiales y habrá de hacerlo, evidentemente, mediante el personal a su servicio con la suficiente capacidad lingüística. Tal y como afirmaría el TC, el deber de conocimiento de las lenguas propias se concibe no como un deber generalizado dirigido a todos los ciudadanos, sino como un “deber individual y de obligado cumplimiento” que tiene su lugar específico y propio en el ámbito [...] de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística.¹⁴

La orientación básica del sistema que introdujo la LNE, basada en la determinación de las características lingüísticas de los puestos de trabajo a través de una actividad planificadora previa, fue asumida por la normativa vasca de función pública, mediante la [Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca](#), hoy derogada y sustituida por la [Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco](#) (LEPV).

El artículo 187.5 de la LEPV dispone lo siguiente:

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.

Todos los puestos tienen su correspondiente perfil lingüístico, si bien este podrá ser preceptivo (obligatorio) o no. El artículo 187 se ocupa de la naturaleza de los perfiles lingüísticos, remitiendo a unos criterios a determinar por el Gobierno vasco (mediante decreto). El párrafo 6 del artículo 187 dispone lo siguiente:

El perfil lingüístico determina el conjunto de los niveles de competencia lingüística en euskera necesarios para la provisión y desempeño del puesto de trabajo. En tanto el perfil lingüístico no fuera preceptivo, servirá exclusivamente para determinar la valoración que, como mérito, habrá de otorgarse al conocimiento del euskera, tanto en la provisión de puestos de trabajo como en la selección externa. A partir de su fecha de preceptividad, el cumplimiento del perfil lingüístico se

12 [STC 76/1983, de 5 de agosto](#) y [STC 214/1989, de 21 de diciembre](#), FJ 26.

13 Sobre los deberes lingüísticos vinculados a las lenguas propias y, especialmente, el que recae sobre los servidores públicos, véase Vernet i Llobet y Pou i Pujolràs (2006, pp. 170-172).

14 [STC 31/2010, de 28 de junio](#), FJ 14.

constituirá como exigencia obligatoria para el acceso y desempeño del correspondiente puesto de trabajo.

Los puestos de trabajo tienen asignado su correspondiente perfil lingüístico y también su fecha de preceptividad, que podrá ser una fecha vencida (caso en el que la acreditación del nivel de euskera correspondiente al perfil lingüístico será condición de acceso y condición para la provisión del puesto de trabajo) o una fecha diferida (caso en el que el conocimiento de euskera se valora como mérito, pero no resulta condicionante). La exigencia del conocimiento del euskera como requisito de acceso solo cabe, en consecuencia, en los casos en que el perfil lingüístico asignado a la plaza sea preceptivo.

2.1 Los criterios para fijar preceptividades como parámetros reglados

Como hemos visto, la ley remite a una actividad de planificación la determinación de los criterios para fijar las preceptividades de conocimiento del euskera respecto de los puestos de trabajo. Corresponde a cada Administración determinar, a través de la aprobación de sus correspondientes RPT, las plazas en las que el conocimiento del euskera será un requisito para acceder a ellas y la provisión de estas. El perfil lingüístico, y su carácter preceptivo o no preceptivo, se establece a través de una actividad de planificación, que se plasma en las RPT. Es decir, las RPT deben contener la determinación de los perfiles y de sus correspondientes preceptividades. Una vez que la RPT es aprobada por la correspondiente Administración, sus determinaciones lingüísticas vincularán los procedimientos de acceso a la función pública.¹⁵

La cuestión es cómo saber cuántos puestos de trabajo han de contener un perfil preceptivo y cuántos no. La capacidad de los poderes públicos para determinar los perfiles y sus preceptividades va a depender de dos factores. Por un lado, de los términos de la habilitación legal y, por otro lado, de su adecuación a los criterios legales y reglamentarios. El artículo 187.3 de la LEPV prevé que la actividad de planificación lingüística de cada Administración se ha de realizar “en el marco de los criterios que establezca el Gobierno Vasco al efecto”. Tales criterios resultarán determinantes para cada Administración, y también debieran serlo para los tribunales de justicia a la hora de analizar la adecuación a la legalidad de los procedimientos de acceso a la función pública.

Los términos de la habilitación legal para la fijación de preceptividades se contienen en el párrafo 2 del artículo 187.8 de la LEPV, que dispone lo siguiente:

En todo caso, para determinar los puestos de trabajo a los que corresponde señalar fecha de preceptividad, se tendrán en cuenta, necesariamente, los objetivos fijados por cada administración pública, institución y organismo en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística.

Este artículo habilita a las Administraciones públicas a determinar preceptividades en atención a los objetivos fijados por esa misma Administración en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística.¹⁶ Los instrumentos de planificación lingüística que ha de aprobar cada una de las Administraciones públicas

15 Con relación a los procedimientos de acceso el artículo 188 de la LEPV se limita a determinar que “el contenido de las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al servicio de las administraciones públicas vascas se adecuará a los perfiles lingüísticos asignados a los puestos de trabajo que hubieran de proveerse con el personal de nuevo ingreso”, de tal forma que “cuando la convocatoria de una plaza tenga su causa en un puesto de trabajo cuyo perfil lingüístico sea preceptivo, su cumplimiento será exigencia obligatoria para el acceso”.

16 El Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco, regula los instrumentos de planificación lingüística que ha de aprobar cada Administración pública vasca. El instrumento principal es el plan estratégico definido en el artículo 17 de esa norma del siguiente modo: “El plan estratégico es un proceso de actuación en el que se recogen, para cada período de planificación, los objetivos a alcanzar, las medidas a adoptar y los medios a proveer para garantizar el uso también del euskera como lengua de servicio e incrementarlo y normalizarlo como lengua de trabajo, tomando siempre como base el diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación de partida. En todo caso, deberá incluirse en el plan estratégico un análisis de la situación de la plantilla de la entidad y el detalle de los perfiles lingüísticos y sus fechas de preceptividad”.

vascas han de determinar, entre otros aspectos, los criterios de uso de las lenguas oficiales tanto en las actividades de servicio (con proyección exterior) como en sus actividades internas, es decir, los criterios de utilización de la lengua de trabajo. Interesa reparar ahora en que el precepto legal transcrito dispone que ello se tendrá en cuenta “en todo caso”, lo que lleva a entender el carácter principal con el que se concibe la planificación lingüística que desarrolle cada Administración en ejercicio de la facultad que les ha sido reconocida. Es decir, el decreto de perfiles ha de aplicarse en el marco de las prioridades que marque cada Administración y no a la inversa. Los criterios que fija el decreto se habrán de concebir, en consecuencia, como criterios generales de carácter de mínimos.

El [Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco](#), desarrolla ese principio en el artículo 34, que dispone lo siguiente:

Artículo 34.– Asignación de fechas de preceptividad.

1.– Para determinar los puestos de trabajo a los que corresponde asignar fecha de preceptividad, se tendrán en cuenta, necesariamente, los objetivos fijados por cada entidad del sector público vasco en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1, el porcentaje del número total de puestos de trabajo que deberán tener perfil lingüístico preceptivo en cada entidad y para cada período de planificación vendrá determinado por el índice de obligado cumplimiento.

El artículo es claro al prescribir que el primer criterio a considerar a la hora de determinar las preceptividades lo constituyen los objetivos fijados por cada entidad del sector público vasco en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística. Y “además” se utilizará el criterio derivado del “índice de obligado cumplimiento”. La utilización del adverbio *además* es expresiva de que lo segundo se añade a lo primero. En consecuencia, que se supere el índice de preceptividad no debiera ser obstáculo jurídico si el número de plazas con PL preceptivo deriva de los instrumentos de planificación lingüística; es decir, de los criterios de funcionamiento interno (uso lingüístico) que determine cada Administración pública mediante sus instrumentos de planificación lingüística.

La proporcionalidad del sistema de perfiles lingüísticos se fija a través de dos criterios: por un lado, mediante su adecuación a la realidad sociolingüística y por otro, mediante la adecuación de los requisitos lingüísticos a las funciones a desarrollar en los puestos de trabajo. Seguidamente nos ocuparemos separadamente de ambos.

2.1.1 Adecuación a la realidad sociolingüística

El criterio principal que establece el decreto de perfiles lingüísticos a la hora de establecer un número mayor de preceptividades es el llamado índice de obligado cumplimiento. El índice de obligado cumplimiento se define como el porcentaje que, para cada Administración y en cada período de planificación, debe suponer, respecto del total de dotaciones de puestos de trabajo, el número de aquellas que tengan asignado un perfil lingüístico preceptivo.¹⁷

El índice de obligado cumplimiento se calcula de acuerdo con un polinomio que toma como referencia el porcentaje de población vascoparlante residente en la zona de influencia de cada Administración. El índice de obligado cumplimiento (IOC) es el resultado de la siguiente fórmula:

$$\text{IOC} = \% \text{ de euskaldunes} + (\% \text{ de bilingües pasivos} / 2)$$

¹⁷ El artículo 25 del Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco lo define de la siguiente manera: “el índice de obligado cumplimiento determinará el porcentaje del número total de puestos de trabajo que deberán tener perfil lingüístico preceptivo en cada entidad y para cada período de planificación”.

Los datos que son tomados en consideración a efectos de la fórmula son los resultantes del censo o estadística de población y vivienda y, en su caso, las tablas generales de validación. Para cada período quinquenal de planificación, el cálculo de este índice se efectúa a partir de los datos del último censo o estadística de población o vivienda a la fecha del inicio de cada período de planificación.

Se ha de destacar que el principio de proporcionalidad ha sido incluido en el sistema de perfiles lingüísticos a través del índice de obligado cumplimiento, es decir, en directa correlación con la realidad sociolingüística a la que sirve cada Administración (sobre la base del conocimiento de euskera de la población residente en el ámbito de competencia territorial de cada Administración). Ello resulta plenamente coherente con el art 6.2 del Estatuto de Gernika, que refiere la “diversidad sociolingüística del País Vasco” como parámetro de ejercicio de las potestades de planificación lingüística.¹⁸ Así, para el cálculo del índice en los municipios se utilizan los datos de la población municipal. Del mismo modo, para calcular el índice correspondiente a la Administración general o a la Administración foral, se utilizan los datos generales correspondientes a la comunidad autónoma o al territorio histórico respectivamente, si bien, respecto de ambas se prevé que en el caso de las unidades desconcentradas que actúen sobre un determinado ámbito geográfico se habrán de utilizar los índices correspondientes a esos ámbitos.

Una cuestión básica para comprender el giro jurisprudencial a que nos referiremos seguidamente es saber si el índice de preceptividad tiene naturaleza de mínimos o de máximos. Es decir, resulta importante saber si las Administraciones públicas, a través de sus ofertas públicas de empleo, pueden configurar lingüísticamente las plazas más allá de lo que exigiría el índice de preceptividad.

Como se ha visto, la interpretación literal del artículo 34 del Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco, lleva a considerar la posibilidad de que a través de la planificación lingüística pueda superarse el índice de obligado cumplimiento, que se configuraría en consecuencia como un mínimo indisponible.¹⁹

La posición que, hasta fechas recientes, ha venido manteniendo el TSJPV se contiene en la STSJPV, de 21 de julio de 2011, que consideró el índice como criterio de mínimos:

no es obstáculo a la elevación del perfil lingüístico o a la fijación, en su caso, de la fecha de preceptividad, la superación del *índice de obligado cumplimiento* definido por el artículo 11 del Decreto 86/1997 sobre la normalización del uso del euskera en la Administración Pública del País Vasco, en cuanto que se trata de un módulo que *fija los objetivos porcentuales mínimos* en cada período del Plan de Normalización y que por lo tanto solo determina con ese carácter el límite del ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración en ese *ámbito* de actuación. [cursiva propia]²⁰

Como veremos, la posición actual del TSJPV se ha modificado en este aspecto.

18 El [Estatuto de Autonomía del País Vasco](#), en su artículo 6.2 establece que “Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento” [cursiva propia]. El Estatuto de Autonomía es la norma jurídica que fija el alcance territorial y material de la oficialidad del euskera y que contiene un mandato para regularla y establecer el proceso de normalización lingüística (incluyendo el proceso de planificación lingüística del personal a su servicio), siempre “teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco”. La referencia a la diversidad sociolingüística del País Vasco resulta relevante, no solo por su carácter singular (no se contiene referencia similar alguna en el resto de Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas con lengua propia oficial), sino, especialmente, porque exige una labor de planificación lingüística que tome como referencia las realidades sociolingüísticas existentes en la comunidad autónoma del País Vasco, es decir, el nivel de conocimiento del euskera de la población residente en el ámbito de actuación de cada Administración. Sobre la base de esa habilitación estatutaria se ha planificado el proceso progresivo de normalización lingüística.

19 Que el artículo 25 del Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco no defina el índice de obligado cumplimiento como criterio de mínimos no debe ser obstáculo a considerarlo así, en la medida que el artículo 34 de la misma norma afirma claramente este carácter.

20 [STSPV 549/2011, de 21 de julio](#).

2.1.2 Adecuación a las funciones a desarrollar en los puestos de trabajo

El segundo criterio de proporcionalidad del sistema es la adecuación de los niveles de conocimiento del euskera (los perfiles lingüísticos) a las funciones a desarrollar en los puestos de trabajo. El perfil lingüístico está constituido por las capacidades lingüísticas correspondientes a un determinado nivel de competencia comunicativa, que se evalúan mediante la valoración de cuatro destrezas: dos receptivas (comprensión oral y comprensión escrita) y dos productivas (expresión oral y expresión escrita). Los perfiles son los siguientes: B1/B1, B2/B2, C1/C1, C2/C2. Los perfiles lingüísticos se asignan en función de las características y necesidades comunicativas atribuidas a cada puesto de trabajo y de las destrezas lingüísticas exigibles para cumplir con las funciones y tareas de este. Para ello, cada entidad debe realizar un análisis comunicativo y de funciones, atendiendo a las labores y relaciones comunicativas, tanto orales como escritas.²¹ Cuando el desempeño de las funciones correspondientes al puesto de trabajo requiera un nivel de competencia distinto en las destrezas de expresión y comprensión, tanto escrita como oral, el perfil lingüístico se expresará de forma asimétrica, de acuerdo con la combinación prevista en el siguiente esquema:

Comprensión y expresión escrita	Comprensión y expresión oral
A2	B1
B1	B2
B2	C1
C2	C1

El Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco contempla, asimismo, un generoso sistema de exenciones. De acuerdo con el artículo 40, estarán exentos del cumplimiento del régimen general de preceptividad de los perfiles lingüísticos en relación con el puesto de trabajo del que son titulares: “a) Las personas que superen la edad de 45 años al inicio de cada período de planificación en el que se asigne la fecha de preceptividad al puesto de trabajo del que son titulares, previa conformidad de la persona interesada; [...] b) Las personas cuyo nivel de estudios realizados no alcanzara los de Bachiller Elemental, Educación General Básica o Educación Secundaria Obligatoria, ni otros que, en el futuro, pudieran sustituir a estos, prescindiendo de las equivalencias y convalidaciones que contemple el ordenamiento jurídico a otros fines respecto al Certificado de Escolaridad; c) Las personas con discapacidad que tengan dificultades en el aprendizaje del euskera mediante los programas vigentes de formación y capacitación lingüística de personas adultas; d) Las personas en las que concurra carencia manifiesta y contrastada de las destrezas altitudinales necesarias en el proceso de aprendizaje del idioma mediante los programas de formación y capacitación lingüística de personas adultas”.

2.2 La jurisprudencia del TSJPV con relación a la exigencia de conocimiento del euskera en el acceso

En los últimos tiempos se observa un cambio en los parámetros jurisprudenciales para enfocar el análisis de adecuación a la legalidad de las exigencias lingüísticas en el acceso a funciones públicas.²² Nos fijaremos en las sentencias que resultan paradigmáticas en el cambio jurisprudencial, ya que el criterio que contienen es el posteriormente seguido por los órganos judiciales inferiores.

21 Artículo 22.3 del Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco.

22 Véase, entre otras, [STSJPV 152/2021, de 4 de mayo](#) (caso policía local de Irún); [STSJPV 84/2023, de 24 de febrero](#) (caso Uliazpi); [STSJPV 70/2024, de 19 de febrero](#); [STSJPV 123/2024, de 20 de marzo](#); [STSJPV 65/2024, de 7 de febrero](#); [STSJPV 31/2024, de 19 de enero](#); [STSJPV 30/2024, de 19 de enero](#); [STSJPV 28/2024, de 19 de enero](#); [STSJPV 57/2024, de 31 de enero](#); [Auto de la Audiencia Provincial de Donostia-San Sebastián 28/2025, de 31 de enero](#), que inadmite el recurso de casación; [SJCA 93/2024, de 18 de abril](#); SJCA núm. 6 de Bilbao 6/2024, de 15 de febrero de 2024; SJCA núm. 3 de Donostia, de 8 de febrero de 2024; SJCA núm. 3 de Donostia-San Sebastián, de 22 de diciembre de 2023; SJCA núm. 3 de Donostia, de 11 de septiembre de 2024.

2.2.1 Caso policía local de Irún

En el caso de la STSJPV 152/2021, de 4 de mayo,²³ la cuestión de fondo planteada fue la legalidad de una resolución del Ayuntamiento de Irún por la que se aprobaron la convocatoria pública y las bases reguladoras del proceso para cubrir doce plazas de agente de la policía local, en las que se asignó un PL2 preceptivo en todas las plazas. El Tribunal Superior no se refiere al sistema de perfiles lingüísticos que hemos expuesto anteriormente y parte de una premisa concreta:

hemos de plantearnos si, para garantizar ese derecho de los ciudadanos es estrictamente necesario que todos los policías municipales conozcan el euskera. Y es que, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional, la obligación de conocer esa lengua no afecta a todos y cada uno de los empleados públicos al servicio de la administración, sino a ésta en su conjunto. Por consiguiente, la exigencia de conocimiento del idioma a los aspirantes a cargo público tiene sentido en cuanto es necesaria para garantizar ese derecho. Más allá de ello, podemos considerar que constituye un requisito discriminatorio [...].

El criterio al que hace referencia la STSJPV fue la primera posición del TC, basada en la tesis conocida como bilingüismo objetivo de servicio que separa, de un lado, el aparato administrativo objetivamente considerado, y, de otro, los servidores públicos integrados en aquel (STC 76/1983, de 5 de agosto). Ahora bien, el TSJPV olvida que esa doctrina fue evolucionando y fue posteriormente modificada, primero por la STC 82/1986, de 26 de junio y, más tarde, especialmente, por la STC 46/1991, de 28 de febrero, a la que el TTSJPV no hace mención. Pues bien, esta última declaró que “la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas”; también dijo que la exigencia del conocimiento de las lenguas “se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la administración autónoma [...] que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica”.²⁴

Cuando el artículo 56.2 del Estatuto Básico del Empleado Público establece que las Administraciones públicas deben prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para la cobertura de puestos en las comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales, está estableciendo la necesidad de que dicho requisito sea previsto con arreglo al contenido funcional del puesto (p. ej. en el caso de los “empleados públicos debidamente capacitados”), lo cual concede al legislador y a la Administración un amplio espacio de libertad de regulación a la hora de perfilar las condiciones de acceso, tal y como el TC ha señalado.²⁵

La sentencia del TSJPV, por otro lado, no tiene en cuenta el sistema de planificación normativamente establecido, que aplica un índice de preceptividad para determinar el número de dotaciones con perfil preceptivo de entre el total de dotaciones de la Administración correspondiente. Fija su análisis exclusivamente en los puestos de policía local objeto del “concreto procedimiento de acceso”, cuando el dato que debiera haberse tomado en cuenta debiera haber sido el conjunto total de dotaciones del Ayuntamiento de Irún, como exige la normativa de aplicación,²⁶ de la que hace total abstracción. El Tribunal afirma lo siguiente:

23 [STSJPV 152/2021, de 4 de mayo](#) (caso policía local de Irún).

24 [STC 46/1991, de 28 de febrero](#), FJ 4.

25 [STC 165/2013, de 26 de septiembre](#), FJ 13.

26 Recuérdese que de acuerdo con el artículo 25.1 del Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de Normalización del Uso del Euskera en el Sector Público Vasco “el índice de obligado cumplimiento determinará el porcentaje *del número total de puestos de trabajo* que deberán tener perfil lingüístico preceptivo *en cada entidad* y para cada período de planificación” [cursiva propia].

Hemos de tener en cuenta que no es necesario que todos los agentes de la policía municipal conozcan el euskera para garantizar a los ciudadanos su derecho a relacionarse con la administración utilizando esa lengua. Sería suficiente con que uno de los integrantes de cada pareja y alguno de los agentes que atiende al público conozcan el idioma. Sin embargo, la administración ha optado aquí por exigir, como requisito ineludible para poder aspirar a ser policía municipal, acreditar un determinado nivel de euskera. Requisito que, como hemos explicado, no está justificado para garantizar los derechos de los ciudadanos y que, de ese modo, se ha convertido en un elemento de discriminación hacia una parte importante de la población.²⁷

Resulta de difícil calificación que una sentencia se aparte de los criterios normativamente establecidos, que ni tan siquiera cita, para fijar los que, de acuerdo con su criterio, debieran aplicarse.

2.2.2 Caso *Uliazpi*

La STSJPV 84/2023, de 24 de febrero (caso *Uliazpi*) se alinea con la anterior. La convocatoria objeto de recurso preveía que para el acceso a 32 de las 34 plazas convocadas debía acreditarse el conocimiento del euskera correspondiente al PL 2. En este caso, el TSJPV no pone en duda que la provisión de los puestos de cuidador/a demande, por sus funciones y relación con los usuarios y familiares de estos, el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la comunidad autónoma. La sentencia dice así:

aun en el caso de provisión de puestos como el de cuidador-a que por sus funciones y relación del empleado con los usuarios y familiares de esta demanda en el porcentaje señalado el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma [...].

No obstante, el TSJPV argumenta de la siguiente forma para anular las exigencias lingüísticas:

el derecho de acceso conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad invocados por los recurrentes no puede reducirse a su participación en el procedimiento de selección, si los requisitos lingüísticos establecidas en sus bases comportan para aquellos unas condiciones desfavorables o restrictivas de concurrencia en comparación con las ofrecidas a los candidatos con conocimientos del euskera. Y no por discutirse la valoración como mérito del PL2 en el acceso a 2 plazas de las 34 invocadas, como argumento entendemos “ad hoc” en esta instancia, sino por extenderse el de exigencia del mismo PL (el 2) con fecha de preceptividad, ergo condición de acceso, a los 32 restantes, lo que comporta de “hecho” la exclusión de los aspirantes castellanoparlantes de la convocatoria al reducir a la mínima expresión sus posibilidades de acceso, esto es, el 5,88 del total de plazas convocadas.

Es, pues, esa desproporción entre aspirantes (100 % de los euskaldunes vs. 5,88 % de los castellanos parlantes) la que marca el cariz discriminatorio por razones lingüísticas de las bases recurridas.²⁸

La sentencia parte de que una desproporción en el número de plazas en las que se exige el conocimiento del euskera resulta discriminatoria porque excluye a los castellanoparlantes, sin fijarse en que la proporcionalidad de la medida guarda relación con el parámetro estatutario relativo a la realidad sociolingüística, en el marco de una planificación que afecta al conjunto de las dotaciones de cada Administración pública y no a las convocatorias individualmente consideradas. El canon de proporcionalidad no puede basarse en el hecho de que el proceso selectivo prevea más plazas bilingües que monolingües, como interpreta el TSJPV.

Lo que impone la legislación vasca es que los poderes públicos determinen las plazas en las que el conocimiento de las dos lenguas será preceptivo. Los criterios generales para fijar las preceptividades se establecen en una norma reglamentaria en vigor, que es inaplicable (desplazada) inverosímilmente por

²⁷ STSJPV 152/2021, de 4 de mayo, FJ 4.

²⁸ STSJPV 84/2023, de 24 de febrero, FJ 3.

el Tribunal. Las distintas Administraciones trasladan los criterios reglamentarios a su correspondiente instrumento de planificación lingüística y a sus RPT, que son los instrumentos en los que se materializan tales criterios y que sirven de base jurídica a las ofertas públicas de empleo concretas y a las convocatorias concretas. “Tanto el perfil lingüístico como, en su caso, la fecha de preceptividad, deberán quedar incorporados dentro de las especificaciones que, con carácter preceptivo, hubieran de figurar en las relaciones de puestos de trabajo”.²⁹ Ello es el correlato del artículo 56.2 del Estatuto Básico del Empleado Público al que antes nos referíamos. Las características funcionales de los puestos de trabajo, incluidas las lingüísticas, vienen determinadas de forma previa en las RPT, que, a su vez, son trasladadas a las convocatorias de acceso.

No obstante, la STSJPV 84/2023, de 24 de febrero (caso Uliazpi), se refiere a este precepto, con cita de ambos párrafos del artículo 98.1 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, para indicar lo siguiente:

Ahora bien, esa vinculación de las bases de la convocatoria a los requisitos lingüísticos de los puestos propios de la categoría o Cuerpo a que pertenezcan las plazas convocadas, establecidos en la RPT, ha de comportar, a la vez, que el ejercicio de las potestades de auto organización propias de ese instrumento, el respeto a los derechos de acceso a las plazas convocadas, amparados por los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, ya que el procedimiento de selección del personal de las Administraciones Públicas concierne, indiscutiblemente al ejercicio de aquellos derechos constitucionales.

El contenido funcional y lingüístico de los puestos de trabajo se encuentra determinado de forma previa en las RPT, cuya naturaleza de actos administrativos ha sido confirmado por el Tribunal Supremo (TS).³⁰ En coherencia con este presupuesto, no resulta posible modificar las RPT (actos firmes) por vía indirecta. Los actos firmes son inmodificables, a diferencia de los reglamentos, que sí pueden modificarse de manera indirecta. La cuestión es cómo ejecutar estas sentencias que anulan los requisitos lingüísticos de las plazas que salen a oferta pública de acuerdo con los requisitos contenidos en las RPT, actos firmes y consentidos. Jurídicamente, tampoco sería posible modificar el contenido funcional del puesto de trabajo sobre la base de que el número de plazas ofertadas en un proceso selectivo con perfil lingüístico preceptivo concreto sea superior al de plazas sin perfil lingüístico preceptivo, si tales especificaciones constan previamente en las RPT firmes y si tal determinación lingüística se configura como elemento funcional del puesto de trabajo.

2.2.3 Oferta de empleo público de la Diputación Foral de Bizkaia

La [STSJPV 421/2024, de 22 de noviembre](#), abunda en la línea de las anteriores. En este caso, la convocatoria pública de empleo incluía plazas vinculadas al proceso de estabilización y plazas de acceso libre. En el primer caso, se convocaron un total de 77 plazas, 71 con perfil lingüístico preceptivo y las restantes 6 con perfil no preceptivo; en el turno libre se convocaron 16 plazas, de las cuales 4 fueron con perfil lingüístico no preceptivo y 12 con perfil lingüístico preceptivo. La defensa de la Diputación Foral argumentó la adecuación al sistema de perfiles lingüísticos de las plazas convocadas, cuyos perfiles lingüísticos constaban previamente en la RPT. El Tribunal, nuevamente, no niega que la determinación de los perfiles resulte acorde al sistema normativo articulado, pero cuestiona su resultado:

Como si esas facultades de ordenación pudieran ejercerse no ya discrecionalmente, sino al albur de la Administración; hasta el extremo defendido por la demandada en los siguientes términos: “(...) índice de preceptividad establecido en los instrumentos de planificación lingüística es un porcentaje mínimo establecido en cada período de planificación” y que, por ello, bien podrían haber convocado

29 Artículo 187.9 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

30 [STS 902/2014, de 5 de febrero](#), entre otras.

la totalidad de las plazas con perfil lingüístico preceptivo”. Con tal formulación “de máximos”, la apelante no es que anteponga los poderes de auto-organización administrativa al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad a la función pública (artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución) sino que hace tabla rasa de ese derecho.³¹

El TSJPV entiende que la potestad de planificación ejercida tiene base legal, pero aun así, el resultado resulta desproporcionado y afecta al ejercicio del derecho recogido en el artículo 23.2 de la Constitución Española (CE). Si hay más plazas con requisito de euskera que plazas en las que el euskera se valora como mérito, se produce una desproporción que afecta al derecho fundamental al acceso a las funciones públicas. Dice el Tribunal:

no es que se haya producido una sobreponderación del requisito de preceptividad en cuestión sino una falta de ponderación “in radice” de sus bases y criterios de asignación con la relación porcentual entre euskaldunes y castellano-parlantes en la población del Territorio de Bizkaia, lo que se ha traducido en las desproporcionalidad apreciada por la sentencia apelada (fundamento 2º) no solo en relación a las plazas de “administrativo” o con funciones de atención al ciudadano sino con relación a todas las convocadas.³²

El enfoque de la Sección Primera del TSJPV es firme y se consolida al distinguir la normativa sobre planificación lingüística y su resultado. Aunque la normativa de perfiles lingüísticos se haya aplicado correctamente, el TSJPV no lo enfoca desde ese prisma, sino que falla exclusivamente atendiendo al resultado. El hecho de que en una convocatoria concreta salgan bastantes más plazas con perfil preceptivo que plazas sin preceptividad se considera, objetivamente, desproporcionado, lo que afecta al derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (arts. 14 y 23 de la CE). Y ello se entiende así, aunque la desproporción sea fruto de la aplicación correcta de la normativa sobre perfiles lingüísticos. En consecuencia, el TSJPV ha bloqueado la efectividad práctica del sistema de perfiles lingüísticos.

El TSJPV parece partir de una hipótesis, a saber, que las exigencias lingüísticas constituyen un requisito discriminatorio que afecta al derecho a acceder al empleo público en condiciones de igualdad, en la medida en que se estaría dando preferencia a un grupo de ciudadanos (quienes conocen el euskera) frente a otros. Entiende asimismo que las exigencias de conocimiento de euskera únicamente estarían justificadas en la medida suficiente para garantizar el derecho de los administrados a relacionarse con la Administración en euskera. La premisa, a nuestro entender, es errónea en la medida que parte de la idea que las exigencias lingüísticas son ajenas a los principios de mérito y capacidad y que discriminan a un grupo de población por el hecho de no saber euskera. La jurisprudencia del TC evidencia la inconsistencia jurídica de este planteamiento.

Precisamente esa fue la línea argumental que utilizó el Abogado del Estado para sostener la inconstitucionalidad de la legislación catalana que exigía el conocimiento de ambas lenguas oficiales para acceder a las plazas de la Administración de la Generalitat de Catalunya (artículo 34 de la [Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad](#)). La STC 46/1991, de 28 de febrero, afirma al respecto lo siguiente:

No resulta aceptable el argumento del Abogado del Estado de que esa exigencia puede suponer un obstáculo para acceder a la función pública para quien carezca del conocimiento del catalán. El propio principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función pública de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira. Por lo que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas. No debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un

31 STSJPV 421/2024, de 22 de noviembre, FJ 4.

32 STSJPV 421/2024, de 22 de noviembre, FJ 6.

requisito *ad extra*, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que, según el arto 34 de la Ley catalana 17/1985, ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar, y por tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad, tal como impone el artículo 103 C. E”.³³

La doctrina del TC es clara al afirmar que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir se incluye dentro de los principios de mérito y capacidad que, de acuerdo con la CE, deben presidir el acceso a la función pública. Afirma, asimismo, que tal exigencia debe cumplir el canon de proporcionalidad en atención al tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar. Tal doctrina ha sido ratificada por la [STC 253/2005, de 11 de octubre](#), y la [STC 270/2006, de 13 de septiembre](#).

El enfoque del TSJPV resulta irreconciliable con esta doctrina constitucional, ya que entiende que el mero hecho de que se convoquen más plazas con perfil preceptivo que plazas sin perfil preceptivo es objetivamente discriminatorio para los aspirantes que no conozcan el euskera, con infracción del artículo 23.2 de la CE. El derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad lo es “con los requisitos que señalen las leyes” (artículo 23.2 CE).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también lo ha puesto de manifiesto. En la Sentencia del Tribunal General (Sala Novena), de 8 de septiembre de 2021, asunto T-355/18, Reino de España contra Comisión Europea, se afirma lo siguiente:

64 [...] En efecto, tal como se ha declarado, los conocimientos lingüísticos de los funcionarios son un elemento esencial de su carrera (sentencia de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión, C-566/10 P, EU:C:2012:752, apartado 96). Por tanto, debe considerarse legítimo que una institución trate de seleccionar a personas que puedan utilizar de manera eficaz y comprender lo mejor posible la lengua o lenguas utilizadas en el marco profesional en el que van a integrarse.³⁴

Los requisitos lingüísticos exigidos en el acceso a funciones públicas no suponen una discriminación respecto del colectivo de población que desconoce dicha lengua, en la medida que resulten una exigencia funcional del puesto de trabajo.

2.2.4 Lectura de conjunto

La lectura conjunta de las sentencias lleva a realizar una serie de consideraciones: se trata de pronunciamientos muy regresivos, de carácter involutivo, que desconocen totalmente la normativa vigente sobre la materia (decreto de perfiles lingüísticos), y con importantes efectos negativos sobre el proceso de normalización del euskera. Las sentencias, en la práctica, suponen la modificación de hecho de las bases jurídicas del sistema de normalización lingüística articuladas normativamente.

33 STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3. Dice también lo siguiente “La razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, viene justificada por diversos motivos. En primer lugar debemos mencionar el carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalitat, junto con el castellano, ambas de uso preceptivo (artículo 5 Ley catalana 7/1983); que son válidas y eficaces las actuaciones administrativas hechas en catalán (artículo 7.1 Ley catalana 7/1983); y que los particulares gozan del derecho de usar el catalán en sus relaciones con la Administración (artículo 8 de la Ley 7/1983 y STC 82/1986, FJ 3). Además, se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (artículo 103,1 [sic] CE.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán [sic] en Cataluña (artículo 3.2 CE. y artículo 3.2 EAC) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma”.

34 [STJUE, de 8 de septiembre de 2021](#), T-355/18, apdo. 64.

En esta tesitura, la dirección de la política lingüística la están marcando los tribunales, lo que evidencia una cierta parálisis por parte de la Viceconsejería de Política Lingüística a la hora de plantear alternativas o reconducir la situación.

El enfoque general de estas sentencias resulta restrictivo en lo que respecta a los derechos lingüísticos asociados al euskera. El número de sentencias aumenta y su orientación se inclina hacia una interpretación cada vez más limitada en cuanto a los derechos lingüísticos vinculados al euskera en comparación con la amplitud de enfoque que a menudo se concede a los derechos lingüísticos relacionados con el castellano.

El análisis de estas sentencias revela un cambio de enfoque por parte del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. El TSJPV desplaza, inaplica, la normativa autonómica relativa al proceso de normalización lingüística y resuelve sobre la base de una interpretación directamente basada en preceptos constitucionales, o en principios jurídicos como el de la proporcionalidad. El enfoque del Tribunal Superior de Justicia se basa en interpretar las previsiones lingüísticas a través del tamiz constitucional de forma directa, sin reparar en la normativa de aplicación.

En la práctica, la más reciente jurisprudencia ha desactivado los instrumentos jurídicos sobre los que se soporta el proceso de normalización del euskera en las Administraciones públicas. Actualmente no hay seguridad jurídica. En el epígrafe final del trabajo realizaremos alguna propuesta en clave de avance.

3 Administraciones locales y euskera

3.1 Una nueva regulación sobre los usos lingüísticos

Tal y como avanzábamos en el epígrafe introductorio de este trabajo, la aprobación de la LILE trajo consigo importantes novedades en el régimen jurídico del uso del euskera en las Administraciones locales. Del sistema de uso simultáneo de lenguas oficiales que prescribía la LNE con carácter general para todas las administraciones públicas, se pasó a un sistema más flexible y se posibilitó el uso normal del euskera en las actuaciones internas municipales. El artículo 6.1 de la LILE dice así:

El euskera, lengua propia del País Vasco, es, como el castellano, lengua oficial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y, como tal, será lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en sus actividades, garantizando en todo caso el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a escoger la lengua oficial en la que se relacionan con los entes locales y el correlativo deber de estos de atenderles en la lengua escogida, adoptando con tal fin las medidas necesarias.

El artículo se refiere al euskera como “lengua de servicio y lengua de trabajo” y añade que será lengua “de uso normal y general” y que se garantizará siempre tanto el ejercicio del derecho de opción de lengua de la ciudadanía al dirigirse a la Administración (vertiente activa) como la respuesta de la Administración, que vendrá vinculada por el derecho de opción (vertiente pasiva); se añade también que para garantizar el derecho de opción lingüística, la Administración habrá de adoptar las medidas necesarias, que resultarán indispensables en el caso de que la lengua por la que opte el ciudadano/a sea el euskera, ya que la normalización de la lengua castellana es plena.

Interesa destacar, en primer lugar, que no se dice que el euskera será “la” lengua de servicio y de trabajo, sino que será “lengua de servicio y lengua de trabajo”. Es decir, el precepto no impone que el euskera sea la única lengua a emplear en las entidades locales, sino simplemente que podrá emplearse a tales efectos.³⁵ Se ha de

35 La exposición de motivos expresa el alcance del precepto en los siguientes términos: “esta ley, siempre respetuosa con la

decir que en esto la LILE no supone una innovación del ordenamiento jurídico, en el que ya se preveía que el euskera pudiera actuar como lengua de trabajo y de servicio. En concreto, el [Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi](#), dispone en su artículo 1.2 que “con objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse en euskera con las Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi, los poderes públicos adoptarán las medidas oportunas para la normalización del uso del euskera, ya como lengua de servicio, ya como lengua de trabajo, en los diferentes ámbitos de su competencia”. A renglón seguido el decreto define lo que ha de entenderse por *lengua de servicio* –que hace referencia a la vertiente relacional entre la Administración y el administrado (*ad extra*)– y por *lengua de trabajo* –que hace referencia a la vertiente no relacional (*ad intra*).³⁶

La Administración local habrá de articular los medios necesarios para que las relaciones con los interesados puedan realizarse en euskera y así garantizar el derecho de uso de esta lengua por parte de la ciudadanía; y también para que la actividad sin relevancia externa (es decir, no relacional) pueda desarrollarse en esta lengua.

El precepto también se refiere al euskera como “lengua de uso normal y general”. Esta cualidad, que el artículo 6.1 de la LILE relaciona con el uso del euskera, se acomoda a la jurisprudencia del TC, para quien el carácter de “medio de comunicación normal” es algo inherente a la oficialidad de las lenguas: toda lengua oficial ha de ser lengua de uso normal,³⁷ por tanto, también lo ha de ser el euskera y se ha de impulsar su normalización en el ámbito local.

En definitiva, la LILE faculta el uso institucional interno del euskera por parte de las entidades locales y las habilita a tal fin si las condiciones sociolingüísticas lo permiten. El artículo 6.1 de la LILE no establece una regla general, sino que posibilita e impulsa una facultad, configura la autonomía lingüística municipal de forma abierta, en función del contexto sociolingüístico, y salvaguarda el derecho de opción de lengua. Seguidamente nos ocuparemos de la lectura del nuevo régimen lingüístico por parte de la STC 85/2023.

3.2 La STC 85/2023 sobre la Ley de Instituciones Locales: desequilibrio injustificado y desproporcionado

El régimen lingüístico previsto en la LILE sería desarrollado reglamentariamente. A tal efecto, el Gobierno vasco aprobó el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi. Este decreto sería objeto de dos recursos contencioso-administrativos, uno interpuesto por el partido político VOX y el otro, por el Partido Popular, ambos sustanciados ante el TSJPV. En este *iter* procesal, el TSJPV planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra un artículo de la LILE, en concreto, contra el artículo 6.2. El precepto cuya constitucionalidad fue cuestionada disponía lo siguiente:

autonomía local, favorece, si así lo decide la entidad local correspondiente, que el euskera pueda ser la lengua de trabajo de dicha entidad”. Repárese en que el uso normal y general del euskera se plantea en términos de posibilidad y, en todo caso, de forma condicionada a la garantía del derecho de opción de lengua (apdo. IV, párr. 5). A este último respecto, la garantía del derecho de opción lingüística que corresponde a la ciudadanía sí que se plantea en términos imperativos: “dicho esto, hay que manifestar también, por un lado, que la apuesta decidida a favor de la euskaldunización de la Administración local vasca no puede desconocer en ningún caso los derechos lingüísticos de la ciudadanía, que en todo momento tendrá el derecho a ser atendida en la lengua oficial de su elección y a no sufrir indefensión alguna por el desconocimiento de alguna de las dos lenguas oficiales” (ib.).

36 De acuerdo con los párrafos 2 y 3 del artículo 1.2 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, “se entiende a los efectos del presente decreto por lengua de servicio aquella en que se desempeñan las funciones inherentes a un puesto de trabajo cuando las mismas se concretan en una relación oral o escrita con el administrado”; por su parte, “a los mismos efectos, se entiende por lengua de trabajo aquella en la que se desempeñen las funciones inherentes a un puesto de trabajo”.

37 STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14: “las lenguas oficiales constituyen [un] «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público”.

Las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera. Esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, *siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera*, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera. Cuando las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera, se remitirán en esta lengua las copias o extractos a la Administración autonómica y a la Administración estatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación básica de régimen local. [cursiva propia]

A juicio de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJPV “la igualdad de ambas lenguas quiebra por completo porque la libertad de opción habría desaparecido ante la falta de control de la voluntad administrativa que confirme la utilización del euskera y deniegue la del castellano”.³⁸ Ese sería el fundamento principal para interponer la cuestión de inconstitucionalidad.

Antes de proceder a analizar el enfoque del TC conviene reparar en el alcance del precepto legal cuestionado, es decir, en lo que este pretendía. En primer lugar, se trata de un artículo que afecta exclusivamente al funcionamiento interno de las entidades locales y no a la ciudadanía. En segundo lugar, se refiere a la redacción de la documentación (uso escrito de la lengua vasca). Y, en tercer lugar, el precepto no trataba de privilegiar el uso de una lengua, sino más bien al contrario, preveía un límite adicional al uso escrito del euskera. Lo que expresa el artículo es que la corporación no podrá utilizar el euskera en la redacción de la documentación citada si algún edil alega válidamente el desconocimiento del euskera. La utilización del euskera en las sesiones de las instituciones locales no era objeto de atención en el artículo cuestionado.³⁹

Que una sesión de un órgano municipal pueda desarrollarse en euskera es un efecto natural de la oficialidad de esta lengua.⁴⁰ Un efecto que la propia normativa del Estado ha reconocido y previsto (aunque sorprenda que no se hiciera referencia a ello ni en el auto que plantea la cuestión de inconstitucionalidad ni en la STC que se comenta). Nos referimos al [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales](#), cuyo artículo 86 dispone lo siguiente: “1. 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. 2. En los debates podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva”. El artículo 110 de la misma norma, “Lengua a emplear y transcripción del Acta de las Sesiones de los Entes Locales Territoriales”, dispone que “será aplicable a la redacción de las actas lo dispuesto en el artículo 86.1, en cuanto a la utilización de las lenguas”.

También sorprende la nula referencia a la STC 82/1986, de 26 de junio, que utiliza unos términos prácticamente idénticos a los del precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, al expresar que “[...] la utilización

38 Auto del TSJPV, de 7 de septiembre de 2021, FJ 3.

39 El Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales desarrolla lo previsto en el art 6.2 de la LILE, entre otros, en el artículo 21.1, que dispone que “se procurará evitar la traducción de documentos redactados en euskera para aquellas personas al servicio de la entidad local o miembros de la corporación que posean un conocimiento a nivel de comprensión suficiente de esta lengua, que determinará cada entidad local, siendo como mínimo el nivel B2 del marco común europeo de referencia para las lenguas”. Por su parte, el artículo 19 del decreto hace una alusión concreta al funcionamiento de los órganos municipales. En primer lugar, dispone que “las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales podrán desarrollarse en lengua vasca cuando todas las personas intervinientes la conozcan”. Y en segundo lugar dice que “cuando no todas las personas miembros del órgano colegiado tengan capacidad de expresarse en euskera, pero todas ellas comprendan los mensajes en esta lengua, la reunión podrá desarrollarse principalmente en lengua vasca, garantizando que quienes no tengan facilidad de expresarse en esta lengua lo puedan hacer en lengua castellana”.

40 Véase Pons i Parera (2006, p. 290) y Ridao i Martín (2024, p. 8).

por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule, *siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada*, lo que sólo puede hacerse respecto de lengua distinta del castellano. El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma” (FJ 9) [cursiva propia]. Lo que el art 6.2 de la LILE parecía pretender era hacer extensivas las garantías lingüísticas reconocidas a la ciudadanía por el TC a los miembros de las corporaciones locales.

La cuestión de inconstitucionalidad sería resuelta por la STC 85/2023, de 5 de julio, que declaró la inconstitucionalidad del fragmento “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera” del artículo 6.2 de la LILE. Entiende el TC que “no es constitucionalmente admisible desde la perspectiva del artículo 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 artículo 6.2 de la ley de instituciones locales de Euskadi”.⁴¹ Para llegar a esta conclusión, el TC se apoya en su jurisprudencia anterior relativa al equilibrio inexcusable entre lenguas oficiales y da un paso más, afirmando lo siguiente:

[...] las entidades locales del País Vasco, como poder público, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales, bien resulte esa primacía lingüística expresamente reconocida en la norma en detrimento de la otra lengua cooficial o se deba a la imposición de condicionamientos que supongan un trato o uso prioritario de una de las lenguas frente a la otra lengua española.⁴²

El TC se refiere a la interdicción de tratos “privilegiados”, con referencia a dos posibles fuentes: una primera, normativa, y una segunda, a través de condicionamientos que supongan o comporten cargas. Esta idea se repite en la misma sentencia en los siguientes términos:

[...] es irrelevante que la atribución de un estatus inferior a cualquiera de las lenguas oficiales se realice de modo expreso declarando de uso preferente de la otra lengua española o a través de la imposición a los ciudadanos de formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción lingüística.⁴³

Sobre esas premisas el TC concluye diciendo que “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”.⁴⁴

Se trata de un pronunciamiento preocupante, no tanto por los efectos directos de la sentencia, que anula el inciso del artículo 6.2 (que resulta de una trascendencia muy relativa), sino fundamentalmente por la argumentación que utiliza el TC, en la medida que parece introducir nuevos límites constitucionales a la regulación lingüística y ampliar los ya introducidos por la STC 165/2013, de 26 de septiembre, relativos a la “prohibición de medidas excluyentes, peyorativas o desproporcionadas que impliquen un desequilibrio

41 STC 85/2023, de 5 de julio, FJ 5.

42 STC 85/2023, de 5 de julio, FJ 3.

43 STC 85/2023, de 5 de julio, FJ 4.

44 STC 85/2023, de 5 de julio, FJ 4.

para alguna de las lenguas oficiales”,⁴⁵ y por la STC 31/2010, que estableció la prohibición de prescripciones “de un uso prioritario de una de las lenguas cooficiales, sacrificando el equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales que, en ningún caso, pueden tener un trato privilegiado sin perjuicio de la procedencia de que el legislador pueda, en su caso, adoptar las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra”.⁴⁶

La STC 85/2023 supone como novedad la equiparación de la imposición expresa (o tácita) de un estatus inferior a una de las lenguas oficiales con “la imposición a los ciudadanos de formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción lingüística”.⁴⁷ Así, que un concejal deba solicitar la documentación en lengua castellana debido a su desconocimiento del euskera se considera por el TC una imposición de una formalidad o condición que comporta una carga u obligación para poder ejercitar el derecho a la libre opción lingüística.⁴⁸

El salto argumental de esta sentencia es importante respecto de lo establecido en la STC 31/2010. Recuérdese que en aquella ocasión el TC se pronunció sobre el artículo 50.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone lo siguiente: “la Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos. También deben utilizarlo en las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en Cataluña, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibir las en castellano si lo piden”. Lo que dijo el FJ 23 de la STC 31/2010 fue que la Administración ha de garantizar el derecho de opción de lengua, lo que “excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del artículo 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente. El precepto, sin embargo, es conforme con la CE ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública”.⁴⁹

45 STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 5.

46 STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14 a).

47 En el mismo sentido véase Arzoz Santisteban (2024a, 2024b).

48 El voto particular de Laura Díez Bueso, al que se adhiere Ramón Sáez Valcárcel, a la STC 85/2023, pone en evidencia el salto argumental producido, al afirmar que “se aplica la doctrina de la preferencia a una norma que no la establece” y que “la presente cuestión de inconstitucionalidad no enjuicia el uso del término «preferente», pues es evidente que el artículo 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi no lo recoge, y aun así se le aplica la doctrina de las sentencias de 2010”. Se afirma que “si se considera que la mera solicitud del castellano es inconstitucional, la consecuencia ineludible es que las comunicaciones con los particulares y en el seno de los entes locales deberán ser en todo caso en formato bilingüe. Provoca, además, una consecuencia jurídica indebida. La consideración del euskera como lengua de uso normal hubiera debido conducir a la declaración de conformidad con la Constitución del inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local», puesto que la regulación que hace la ley vasca encaja perfectamente en lo que hasta ahora se ha entendido como uso normal de la lengua”. El voto concluye afirmando lo siguiente: “[...] no debería considerarse una formalidad o condición prohibida la necesidad de solicitar la comunicación en castellano, pues la doctrina constitucional ha admitido la regla general del uso normal de la lengua propia y la solicitud en caso de querer recibir las comunicaciones en castellano. Considerar que la mera solicitud supone una formalidad o condición que vulnera el artículo 3.1 CE supondría acabar con el régimen de oficialidad que este tribunal viene construyendo desde los años ochenta. Y a nivel práctico el resultado sería, necesariamente, el bilingüismo generalizado: si ni siquiera se puede exigir la solicitud del castellano, toda la documentación debe estar al alcance en las dos lenguas”.

49 STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23.

Precisamente, el TC salva la constitucionalidad del artículo 50.5 del Estatuto, que garantiza el derecho a recibir las comunicaciones en castellano, si así “lo piden” los ciudadanos, sobre la base de que “en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares”.⁵⁰

Entendemos que la mera indicación del sentido de la opción lingüística, es decir, de la lengua de preferencia del particular, no puede equivaler a una formalidad ni a una condición que suponga una carga u obligación. Si partimos de la base que el TC no impone el uso simultáneo de las dos lenguas y que el uso normal de una de ellas resulta acorde a su carácter de lengua oficial, que el interesado manifieste cuál es su opción no se considera una carga, sino que resulta ser la vía para conjugar el régimen de doble oficialidad con el derecho de opción de lengua inherente a este y más, cuando el legislador impulsa un proceso de normalización de la lengua oficial que se encuentra en una situación no normalizada.

Lo mismo se entiende a la inversa, cuando el procedimiento se tramita en lengua castellana. A este respecto la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), en su artículo 15, prevé en qué lengua se han de tramitar los procedimientos administrativos instruidos por la Administración periférica del Estado, cuando concurren varios interesados y hubiera discrepancia de lenguas. La regla que fija la ley es que los procedimientos se tramitarán en castellano. Ahora bien, la ley incluye la siguiente salvedad: “si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos” (15.2). Repárese que la Ley 39/2015 utiliza el término *requieran*. ¿Sería esa previsión legal contraria a la doctrina constitucional? Como destaca Nogueira López (2017) la Ley 39/2015 es posterior a la STC 31/2010 y parece pasar por alto las discusiones doctrinales sobre cómo decidir cuál es la lengua de relación sin que eso suponga cargas para el ciudadano e, incluso, reincide en esa dificultad cuando se regulan en el artículo 15.3 las comunicaciones con efectos fuera de la comunidad autónoma al establecer que deberán traducirse al castellano también “los documentos dirigidos a los interesados que *así lo soliciten expresamente*” [cursiva propia]. Se establece, por tanto, la necesidad de solicitar expresamente la traducción al castellano de estos documentos para perfeccionar el derecho reconocido.⁵¹

Y en la misma línea argumental ¿sería acaso inconstitucional por contrario al tratamiento equilibrado entre lenguas oficiales el artículo 231 de la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (LOPJ)? Repárese que los dos primeros párrafos del precepto disponen lo siguiente: “1. En todas las actuaciones judiciales, los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales usarán el castellano, lengua oficial del Estado. 2. Los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales podrán usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión”. La necesidad de alegación a que se refiere el precepto ¿supondría una carga contraria al artículo 3 de la CE?

Con relación a esta cuestión, cabe concluir destacando que el TC no pone en cuestión la posibilidad de que una de las lenguas sea la lengua de uso normal, con lo que el límite de colocar al interesado como sujeto activo debiera hacerse compatible con la regulación sobre la lengua del procedimiento. De hecho, simultanear más de una lengua, incluso modificar la lengua a requerimiento de los interesados, resulta algo natural y habitual en una sociedad con dos lenguas oficiales, sin que esto suponga una lesión para los derechos del ciudadano en el procedimiento ni tampoco debiera serlo para los ediles de un consistorio.

50 ib.

51 Véase Nogueira López (2017, p. 446).

A modo de cierre, interesa destacar que el uso simultáneo de ambas lenguas oficiales no es un efecto exigido por el sistema constitucional de doble oficialidad.⁵² De hecho, la legislación del Estado que regula el uso de las lenguas oficiales en los territorios donde rige la doble oficialidad lingüística no requiere que ambas lenguas oficiales se utilicen simultáneamente en los procedimientos tramitados por su Administración periférica. De acuerdo con las reglas que establece la legislación sobre procedimiento administrativo común, la lengua de tramitación de los procedimientos administrativos será, o bien la lengua castellana (cuyo uso preferente se evidencia al establecerse como la regla general), o bien la lengua propia de la comunidad autónoma, que habrá de utilizarse si el único o todos los interesados utiliza esta lengua.⁵³ De igual forma, la lengua que habrá de emplear en los actos “de comunicación” será aquella por la que el interesado hubiera optado y no ambas lenguas a la vez. En la misma línea, la LOPJ tampoco exige el uso simultáneo de las dos lenguas oficiales en el ámbito judicial.⁵⁴ El TC se ha referido a ello afirmando que “la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule [...] El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma”.⁵⁵ En definitiva, el uso de las lenguas oficiales puede ser objeto de regulación. El límite de la disponibilidad vendrá determinado, principalmente, por la garantía del derecho ciudadano de opción de lengua.

3.3 Un control preventivo y desmesurado del TSJPV

Una vez resuelta la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJPV contra la LILE, este resolvió los dos recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi. Se trata de la STSJPV 1797/2023, de 28 de septiembre de 2023,⁵⁶ y la STSJPV 2294/2023, de 4 de octubre de 2023.⁵⁷ Seguidamente realizaremos unos breves comentarios sobre ambas.⁵⁸

Como idea de conjunto diríamos que se trata de pronunciamientos de gran alcance que afectan de forma sustancial al proceso de normalización del euskera en las entidades locales y anulan 13 artículos del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi.

52 Al respecto, Milian i Massana (2011, pp. 45-46).

53 Véase el artículo 36.1 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), cuyo primer párrafo establece la regla general en estos términos: “la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano”. La excepción se establece seguidamente, al garantizar el derecho de los interesados a utilizar la lengua oficial en sus relaciones con la Administración periférica, caso en el que el procedimiento se tramitará (exclusivamente) en la lengua elegida por el interesado; de existir discrepancia en cuanto a la lengua por parte de los interesados, la lengua de procedimiento será el castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por cada uno. Este régimen se reproduce en el artículo 15.1 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#). En todo caso, la aplicación práctica de este precepto en cuanto al uso procedimental del euskera o de las notificaciones en euskera ha sido muy deficitario, como lo atestiguan los informes de evaluación sobre la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en España (véase el [Informe del Comité de Expertos de la CELRM sobre la aplicación de la Carta en España – 4º ciclo de supervisión](#), apdo. 279 “The Committee of Experts strongly urges the Spanish authorities to substantially increase the number of Basque-speaking staff in the relevant state administration offices and to develop adequate training schemes”, de 20 de marzo de 2015). Véase también Marcet Morera (2013).

54 Véase artículo 231 LOPJ.

55 STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 9.

56 [STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre](#).

57 [STSJPV 440/2023, de 4 de octubre](#).

58 *In extenso* véase Urrutia Pujana y Urrutia Libarona (2024).

El enfoque general del Tribunal Superior de Justicia es que no cabe prever ningún tipo de preferencia favorable al euskera. El parámetro de enjuiciamiento del TSJPV es que tanto el euskera como el castellano deben ser utilizados de manera general y habitual en todos los ámbitos de la administración local, sin privilegiar a una lengua sobre la otra. De acuerdo con ese criterio, el TSJPV va a considerar acordes al régimen de doble oficialidad aquellos preceptos que no favorecen el uso de una lengua oficial y se decanta por entender contrarios a la Constitución aquellos otros que contienen un trato favorable al euskera o que únicamente refieren esta lengua.⁵⁹

Así, se declara nulo el artículo 18.1 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, que garantizaba que, en caso de desconocimiento de la lengua oficial en que conste la documentación, se proporcionaría una traducción a la otra lengua oficial. El enfoque del precepto cobraba sentido en un contexto de la racionalización de la traducción. Ahora bien, el TSJPV determina que es inconstitucional la parte del precepto que afirma que quien pueda “[alegue] válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada”, por ser una disposición similar a la que el TC declaró inconstitucional en la STC 85/2023, de 5 de julio.⁶⁰

El TSJPV procede a anular todos los preceptos del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, que hacen referencia a la “situación sociolingüística del municipio”. Y lo hace sobre la base de considerar que ello habilita a las corporaciones locales a hacer uso exclusivo del euskera. Este enfoque preventivo plantea interrogantes jurídicos. En primer lugar, cabría recordar que el Estatuto de Autonomía de Gernika refiere, explícitamente, “la realidad sociolingüística” como fundamento y punto de partida del proceso de normalización lingüística (artículo 6.2). Se ha de tener presente que el decreto actúa sobre un ámbito, la normalización del uso del euskera, que debe ser aplicada en un contexto caracterizado por la diversidad de situaciones y realidades sociolingüísticas de los municipios (en cuanto al grado de conocimiento y uso social e institucional del euskera). La referencia a la adecuación de la política lingüística a la realidad sociolingüística no es más que un criterio de proporcionalidad de las medidas de normalización lingüística, que exigiría un atemperamiento de los criterios en atención al nivel de conocimiento del euskera de la población a la que sirve cada Administración pública. Es por ello que se entiende que el punto de partida del TSJPV es ciertamente cuestionable.

3.3.1 Objetivo de la planificación lingüística

El artículo 9.2 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, disponía lo siguiente:

2.- La planificación lingüística se dirigirá a posibilitar que las actuaciones municipales puedan desarrollarse en euskera. A tal efecto adoptarán medidas tendentes al funcionamiento del municipio en euskera, especialmente en los espacios vitales del euskera.

Este artículo es anulado por el Tribunal, que argumenta que “el apartado nº 2 [...] no deja duda de su finalidad, esto es, que en el municipio se termine utilizando únicamente el euskera y esto supone excluir la utilización del castellano”.⁶¹ El enfoque del TSJPV no se comparte, en primer lugar, por su carácter preventivo.

59 La STS de 23 de mayo de 2012 se pronuncia sobre la adecuación a la doctrina constitucional de varios artículos de una norma sobre normalización del uso de la lengua, para decir que “son inicialmente admisibles los artículos que se refieren sólo al uso del catalán, siempre que no incorporen referencias a la exclusividad de este uso, esto es, mientras que permitan un uso normalizado paralelo del castellano, aunque no se refieran a ello. No son aceptables, en cambio, los preceptos que desequilibren la paridad en la posición jurídica de ambas lenguas oficiales; esto es, los que configuren una posición de prevalencia o preferencia del catalán sobre el castellano o viceversa”.

60 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3. La literalidad de la argumentación del TSJPV es la siguiente: “En este punto es de aplicación el criterio que se recoge por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada en autos y la nulidad del inciso ‘que puedan alegar válidamente el desconocimiento del euskera’ del artículo 6.2 de la Ley 2-2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi implica a su vez la nulidad de la parte del inciso segundo del apartado nº 1 del artículo 18 del Decreto en que se transcribe un texto similar [...] el texto que se anula exclusivamente es el siguiente: ‘que pudiera alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada’”.

61 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3.

La exclusión de la utilización del castellano a que hace referencia el TSJPV no se desprende del precepto impugnado. El artículo se limitaba a establecer el objetivo del proceso de normalización lingüística del euskera, de forma anudada a la competencia municipal sobre esta materia. No hay nada inconstitucional en que la planificación lingüística tienda a hacer del euskera lengua de uso normal en las actuaciones internas municipales (que es la rúbrica del precepto anulado) y nada en el precepto hace sospechar que se excluya la utilización del castellano.

3.3.2 Instrumentos para llevar a cabo la planificación lingüística

El artículo 11 del decreto es anulado en su totalidad. Este precepto contemplaba los instrumentos de los que se puede servir la política lingüística municipal. El TSJPV se basa en el siguiente argumento para anular este artículo: “al vincular las medidas enumeradas a la situación sociolingüística del municipio, el apartado número 1 del artículo 11 implícitamente reconoce que, en ciertos contextos, el castellano puede ser completamente excluido en favor del euskera. Dado que este apartado sirve como fundamento para los demás, su anulación resulta en la invalidez consecutiva de los restantes”.⁶²

El argumento utilizado es débil e inconsistente. El TSJPV parece interpretar que la mera referencia a la realidad sociolingüística implica la exclusión del castellano. Sin embargo, este argumento, como se ha dicho, carece de sustento y resulta totalmente alineado con el artículo 6.2 del Estatuto de Gernika, que hace referencia a la realidad sociolingüística como un parámetro que hay que considerar al diseñar el proceso de normalización lingüística. Esta referencia viene a significar que la normalización lingüística no puede realizarse de forma homogénea, sino que debe ajustarse a la realidad sociolingüística de las diferentes zonas del país.

En todo caso, consideramos que el alcance de la anulación del precepto ha de entenderse de forma limitada. Es decir, su anulación no significa que los municipios no puedan diseñar y ejecutar la política lingüística utilizando los instrumentos que refiere la norma, ya que la competencia municipal en la materia ha sido expresamente reconocida por la ley de instituciones locales de Euskadi. Lo que resulta criticable es que la anulación se base en meras razones formales.

3.3.3 Planificación acorde a la realidad sociolingüística

El artículo 12 es anulado sobre la base de idénticas razones. Este precepto disponía lo siguiente:

Artículo 12.- Regulación y planificación del uso de las lenguas oficiales.

Las entidades locales y demás entidades que conforman el sector público local de Euskadi planificarán y regularán, de acuerdo con su situación sociolingüística, la utilización del euskera como lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en sus actividades, de acuerdo con los criterios contemplados en los siguientes artículos.

El Tribunal Superior determina que el artículo debe ser anulado porque el precepto adopta la situación sociolingüística de la localidad como único criterio y, por lo tanto, permite la utilización exclusiva del euskera. Esta característica lleva al TSJPV a anular el artículo por “las mismas razones que hemos expuesto respecto del artículo anterior (artículo 11)”. En resumen, el Tribunal considera que esta norma tiene el potencial de desequilibrar o “quebrar la coexistencia de ambas lenguas” y permitir “la exclusión del castellano”, lo cual

62 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3: “Ocurre en este caso lo mismo que hemos expuesto con relación al artículo anterior y es que el apartado nº 1 de este artículo 11, al hacer depender de la situación sociolingüística del municipio las medidas que a continuación pasa a enumerar, está reconociendo que en tales supuestos el castellano podrá ser completamente excluido en favor del euskera. Es ese apartado nº 1 el que sirve de fundamento a los restantes y es por eso que anulado el mismo decaen sucesivamente en su validez también los restantes”.

contravendría el artículo 3 de la CE.⁶³ A nuestro entender, el propósito del precepto era simplemente otorgar a los municipios la capacidad de regular el proceso de normalización lingüística de manera proporcional a su realidad sociolingüística.

3.3.4 Lengua que hay que utilizar en los procedimientos administrativos iniciados de oficio

El artículo 24 del decreto se refiere a la lengua de los procedimientos y de los expedientes administrativos. De este precepto únicamente es anulado su párrafo tercero. El artículo disponía lo siguiente:

- 1.- La lengua de tramitación de los procedimientos administrativos será el euskera en aquellos procedimientos administrativos iniciados a solicitud de una única persona interesada en euskera o cuando, concurriendo varias personas interesadas, todas ellas utilicen esta lengua.
- 2.- En el resto de los casos de procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, la entidad local o cualquier otra entidad que conforma el sector público local de Euskadi determinará la lengua de tramitación en aplicación de su propia normativa, y de acuerdo con la legislación vigente, procurando el mutuo acuerdo de las partes que concurren.
- 3.- Cada entidad local o cualquier otra entidad que conforma el sector público local de Euskadi, atendiendo a las circunstancias sociolingüísticas de su ámbito territorial, determinará los criterios de uso de las lenguas en los procedimientos administrativos iniciados de oficio. El euskera, como lengua de uso normal y general, podrá utilizarse en la tramitación de los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

El TSJPV sostiene que los apartados número 2 y 4 de este artículo no generan dudas, ya que su contenido se basa en la legislación básica estatal sobre procedimientos administrativos y Administraciones públicas, así como en la Ley 10/1982, Básica de Normalización del Uso del Euskera. Sin embargo, determina el TSJPV que el primer inciso del apartado número 3, al hacer referencia a las *circunstancias sociolingüísticas* para permitir a la entidad local el uso exclusivo del euskera, implica una exclusión del castellano. Esto conlleva su anulación.⁶⁴ El razonamiento resulta llamativo, ya que observamos que el párrafo 2 del artículo 24, referente a los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado, en los que pueden concurrir interesados que opten por lenguas oficiales diferentes, no difiere sustancialmente de lo establecido en el párrafo 3, que es anulado. La única distinción es que en el párrafo 3 se incluye una mención a la realidad sociolingüística como criterio a considerar.

3.3.5 La primera palabra “en euskera” y primero en euskera en los mensajes grabados

El artículo 27.3 disponía lo siguiente:

- 1.– En los puestos de trabajo o unidades que tienen relación directa con la ciudadanía, las relaciones verbales se realizarán del siguiente modo:

63 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3: “El precepto, a la luz de su texto, en la medida en que adopta la situación sociolingüística de la localidad como único parámetro y permite por ello la utilización exclusiva del euskera ha de anularse por las mismas razones que hemos expuesto respecto del artículo anterior. En resumen, se trata de una norma que quiebra, en todo caso cuenta con ese potencial, el equilibrio entre ambas lenguas y permite la exclusión del castellano vulnerando el artículo 3 de la Constitución; por ello son aplicables, y por las razones que en ella se recogen, las consecuencias de la Sentencia nº 82/1986 del Tribunal Constitucional”.

64 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3: “Los apartados nº 2 y 4 como quiera que su contenido concreto se hace depender de la legislación básica estatal sobre procedimientos administrativos y administraciones públicas, así como de la Ley 10/1982 de normalización del uso del euskera no presenta duda alguna; y criterio similar, recuérdese, se puede inferir de los apartados nº 4 y 5 de la Sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad unida a las actuaciones. El inciso primero del apartado nº 3 al aludir a las circunstancias sociolingüísticas para facultar a la entidad local a emplear exclusivamente el euskera sí supone una exclusión del uso del castellano que da lugar a que deban aplicarse aplicar por ello los fundamentos y consecuencias de la Sentencia nº 82-1986 del Tribunal Constitucional antes transcrita”.

a) El personal de las entidades locales y demás entidades que conforman el sector público local de Euskadi, en primera instancia, se dirigirá al ciudadano o ciudadana en euskera, y continuará en la lengua que este o esta elija.

[...]

e) Los mensajes verbales sin persona destinataria determinada emitidos mediante dispositivos automáticos, servicios de información telefónica, altavoces o similares se realizarán en primer lugar en euskera.

Ambos párrafos han sido anulados. La fundamentación del TSJPV se basa en que establecen un trato preferencial en favor del euskera. El tribunal considera que se impone una solución desproporcionadamente favorable al euskera. Argumenta que la imposición del euskera en las comunicaciones iniciadas por la propia Administración supone una restricción a la libertad lingüística del destinatario del mensaje, quien podría desconocer el euskera o simplemente preferir el castellano. En vista de que el destinatario del mensaje es un grupo indeterminado, el equilibrio entre ambas lenguas requiere que las comunicaciones se realicen en ambas lenguas o en la lengua que todos tengan el deber de conocer: el castellano. También sugieren la opción de que el receptor pueda comunicar a la Administración la lengua en la que desea recibir futuras comunicaciones.⁶⁵

La argumentación del Tribunal resulta de difícil comprensión. El Tribunal parece sugerir que, en situaciones de atención oral, el uso inicial del euskera por parte del funcionario público podría implicar un desequilibrio a favor de esta lengua, al igual que en los mensajes grabados transmitidos a través de megafonía. Por lo tanto, se deduce que la primera palabra siempre debería ser en castellano. Es difícil entender la lógica de la interpretación del TSJPV, pues parece evidente que, en el caso de dos lenguas oficiales, en los mensajes orales (ya sea hablados o reproducidos) una lengua oficial debe ser empleada antes que la otra, ya que no existe otra alternativa viable. La interpretación del Tribunal de que el uso inicial del euskera resulta desproporcionado no parece justificarse si posteriormente el mismo mensaje se reproduce en lengua castellana o si el funcionario está obligado a continuar la conversación en la lengua elegida por la persona interesada.

3.3.6 Contratación pública y cláusulas lingüísticas

En materia de contratación pública se anulan cuatro párrafos del artículo 36 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre. En primer lugar, el TSJPV se refiere al párrafo 7 del citado artículo, que dispone lo siguiente:

En las condiciones de ejecución del contrato se podrá incluir la regulación relativa a la lengua que se empleará en las relaciones entre la entidad contratante y la persona adjudicataria.

65 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3: "El recurso se fundamenta en los informes jurídicos antes mencionados y es así que estos se emitieron con relación al proyecto de reglamento. Dichos informes dudaban, citando varias resoluciones, acerca de la constitucionalidad de la norma al imponer un trato preferente en favor del euskera en este caso. A nuestro juicio la solución se inclina en favor de la parte recurrente y de estos informes que, con sus dudas, no dejan de respaldarlo y es que en la medida en que atiende a una sola de las situaciones posibles cual es que sea la Administración quien dé inicio al acto de comunicación y no a la inversa impone una solución única favorable desproporcionadamente al euskera y es que va a ser el ciudadano quien cuando inicie la comunicación determine la lengua en que debe ser atendido como premisa inicial. La solución, en definitiva, debió haber sido la misma que la ofrecida en el punto nº 2.a) para las comunicaciones escritas. Criterio similar debe aplicarse respecto del apartado e en la medida en que la utilización exclusiva del euskera cuando la comunicación con el ciudadano parte de la propia Administración supone una imposición a la libertad lingüística del destinatario del mensaje que puede ignorar el euskera o sencillamente preferir que las comunicaciones sean en castellano. Por esto como quiera que el destinatario del mensaje es un grupo indeterminado el equilibrio entre ambas lenguas impone que o bien se efectúe en ambas o bien en aquella que todos tienen el deber de conocer pudiendo añadirse la opción de que el receptor a su vez comunique a la Administración la lengua en la que quiera que en lo sucesivo se le transmitan las informaciones a que hubiese lugar en el tipo de comunicaciones a las que el apartado del precepto alude".

Este párrafo se refiere a las relaciones entre el poder adjudicador y la empresa contratista y dispone que la lengua a utilizar en ese ámbito podrá ser contemplada en las condiciones de ejecución del contrato.⁶⁶ El TSJPV anula este párrafo por entender que al ser la Administración quien establece las condiciones de ejecución del contrato desde una posición de superioridad, condiciona la libertad lingüística de los contratistas y puede actuar de manera desproporcionada en favor de una de las lenguas, en lugar de preservar el equilibrio en todo momento. Desde la perspectiva del Tribunal, esta solución se alcanzaría si se dejara en manos del contratista, como destinatario final, la elección libre del idioma. Además, dice el TSJPV que el texto de la norma incluso podría permitir la discriminación de contratistas en función de su desconocimiento del euskera o de su preferencia por expresarse en castellano.⁶⁷

El enfoque del TSJPV resulta cuestionable ya que el precepto transcrito no hace referencia alguna a la lengua que hay que emplear. Simplemente establece que el uso de las lenguas puede regularse en los pliegos del contrato. El TSJPV parte de la premisa que es imposible que la lengua de relación pueda establecerse en las condiciones de ejecución, entendiéndose que la empresa contratista es una empresa privada, que cuenta con libertad de opción de lengua.

Esa posición exige algún matiz, ya que la empresa adjudicataria no actúa como una simple empresa privada, sino como un concesionario de un servicio público, cuya titularidad corresponde a la Administración pública. Es la Administración pública la titular del servicio, que es gestionado de forma indirecta a través de una empresa. La libertad de opción de lengua podrá ejercerse en la fase previa al proceso de adjudicación, pero una vez realizado dicho proceso, la empresa habrá de someterse a los criterios y normas de servicio que fije la Administración. La empresa habrá de garantizar el derecho de opción de lengua al prestar el servicio y, en tanto concesionaria, prestar el servicio con los estándares que determine la Administración en los pliegos. La relación entre la empresa contratista y la Administración no es una relación de supremacía general, sino una relación de sujeción especial, en la que la intervención administrativa es más intensa en la medida que se trata de una forma de gestión de un servicio público.

El TS no ha encontrado objeción a la inclusión de cláusulas lingüísticas en los contratos públicos.⁶⁸ La determinación sobre la lengua que hay que utilizar en las relaciones entre la Administración contratante y el contratista en el marco de un contrato público han sido analizadas por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco, sin que se haya puesto objeción alguna.⁶⁹ La cuestión podría observarse desde

66 Sobre las cláusulas lingüísticas en la contratación pública véase Amoedo-Souto (2018).

67 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3: “el apartado nº 7 al ser la Administración quien confecciona las condiciones de ejecución del contrato desde una posición de superioridad condiciona la libertad lingüística de los contratistas, actúa o puede actuar de forma desproporcionada en favor de una de las lenguas en lugar de preservar en todo caso el equilibrio, solución esta que se atendería de quedar en manos del destinatario último de la libre elección de lengua como es el contratista. [...] El texto de la norma incluso permite la discriminación de contratistas en función de su desconocimiento del euskera o de su voluntad de expresarse en castellano”.

68 Véase la STS 250/2017, de 14 de febrero, que dice que “la consecuencia de lo dicho es que si el Ayuntamiento está apoderado desde la normativa autonómica expuesta para adoptar medidas de normalización y debe adoptarlas en relación a la forma de prestación de servicios, si éstos se prestasen directamente su regulación afectaría al régimen de empleo público, pero si la gestión es indirecta, afectará a las exigencias para lograr la adjudicación del contrato”.

69 Resolución 179/2018, de 13 de diciembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi [...], en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa EKOLEDS INNOVATIONS, S.L. en el procedimiento de resolución del recurso especial en materia de contratación frente a los pliegos que han de regir el contrato de “Servicios energéticos y mantenimiento con garantía total del alumbrado público en Villabona”, tramitado por el Ayuntamiento de Villabona, en la que se lee lo siguiente: “Las empresas contratistas no tienen el mismo derecho que tienen los ciudadanos a escoger libremente la lengua de su elección en la prestación del servicio o suministro que se les ha encomendado cuando en su ejecución se tengan que relacionar con el poder adjudicador que ha adoptado medidas de uso del euskera en su funcionamiento ‘ad intra’ o cuando existan obligaciones de respeto del derecho de opción de los usuarios, y estas sean proporcionales. Debemos añadir, como señala el informe 1/2016, de 29 de febrero de 2016 de la Comisión permanente de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa de Euskadi, que la relación entre el personal de la contrata encargado de ejecución del contrato y la Administración contratante no es una relación de sujeción general, ni dicho personal actúa en ejercicio de los derechos que corresponden al ciudadano como tal, sino en el marco de una relación contractual de sujeción especial regida por las especiales normas y pactos establecidos por ambas partes para dicha relación, siempre que se respete lo establecido en la LCSP”.

una perspectiva diferente si pensáramos en una empresa extranjera, a la que se le exige, como condición de ejecución, que garantice la opción de lengua en la prestación del servicio, en la realización de la obra y que cuente con personal que comprenda las lenguas oficiales para relacionarse con la Administración contratante.

El artículo 36.2 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, también sería anulado. Este artículo disponía lo siguiente:

Los pliegos de condiciones administrativas particulares y de prescripciones técnicas se publicarán en las dos lenguas oficiales, a excepción de aquellos documentos de carácter gráfico o eminentemente técnico, que podrán redactarse en una de las lenguas oficiales.

El argumento del Tribunal es que este precepto quiebra el equilibrio lingüístico entre ambas lenguas oficiales, por lo que procede a anularlo. Nuevamente sorprende la apreciación, ya que el artículo exige que la documentación contractual se publique en ambas lenguas oficiales. La única excepción la constituía la documentación gráfica o eminentemente técnica. El artículo estaba pensado para no tener que traducir (al euskera) los documentos gráficos en los que se contienen escasas menciones escritas o que no presentan problemas de comprensión. Toda la documentación contractual habrá de realizarse ahora en ambas lenguas.

Otro de los preceptos anulados es el artículo 36.8.b), que disponía lo siguiente:

8.— En particular, en el caso de contratos que impliquen un trato directo con los ciudadanos y ciudadanas, se garantizará lo siguiente:

[...]

b) Cuando se preste el servicio, la adjudicataria procurará que las relaciones orales con los ciudadanos y ciudadanas sean en euskera. A tal efecto, la persona trabajadora de la empresa adjudicataria comenzará la conversación en euskera, y la continuará en la lengua que elija la persona destinataria del servicio. Los certificados, tarjetas, notas y otros escritos que la empresa adjudicataria expida a los ciudadanos y ciudadanas durante el desempeño del servicio se redactarán en la lengua oficial elegida por el usuario del servicio.

El Tribunal argumenta que el inciso primero del apartado número 8 del precepto impone una acción que puede desequilibrar el principio de oficialidad lingüística y, por tanto, lo anula. Según el TSJPV, al obligar a la adjudicataria a procurar que las relaciones con los destinatarios de sus actividades se desarrollen exclusivamente en euskera, se introduce un elemento que excluye el uso del castellano, lo que podría perturbar el equilibrio lingüístico deseado. Aunque posteriormente se establece que el destinatario de la comunicación tiene la potestad de decidir el idioma que hay que utilizar, el Tribunal considera que este inciso inicial no se ajusta a dicho proceder y representa una distorsión injustificada contraria al principio constitucional de oficialidad lingüística. Por lo tanto, concluye que debe ser anulado.⁷⁰

La sentencia también anula el artículo 36.10, que dispone lo siguiente:

Las entidades locales y demás entidades que conforman el sector público local de Euskadi podrán determinar que los estudios, proyectos y trabajos análogos encargados a terceras personas por ellas sean redactados, por lo menos, en euskera, salvo que su finalidad exija su redacción en lengua castellana. Dicho requisito constará en el pliego de condiciones de los contratos administrativos que se aprueben.

70 STSJPV 435/2023, de 28 de septiembre, FJ 3: “el apartado nº 8 inciso primero también impone una actuación que rompe o potencialmente puede quebrar el mencionado equilibrio y es que al imponer a la adjudicataria la obligación de procurar que las relaciones con los destinatarios de sus actividades se desarrollen en euskera está introduciendo un factor desestabilizador de aquel equilibrio ya que implica actuaciones que excluyen el uso del castellano. A pesar de que en las frases posteriores se resuelve la situación de modo similar al que veíamos en preceptos anteriores al resultar ser finalmente el destinatario de la comunicación quien decida qué idioma se va a utilizar la realidad es que este inciso primero no se coherente con dicho proceder y resulta ser un elemento de distorsión injustificado que por contrario al principio constitucional de cooficialidad ha de decaer”.

La justificación de la anulación se basa en que el punto 10 faculta a la Administración para encargar informes y estudios exclusivamente en euskera, lo cual implica un trato de discriminación injustificado y desproporcionado con respecto al castellano. Este trato discriminatorio se considera perjudicial tanto para el castellano como para la libertad lingüística de los contratistas encargados de elaborar los informes, así como para los empleados públicos y los cargos de elección popular que forman parte de la Administración correspondiente. En consecuencia, siguiendo la doctrina constitucional previamente establecida, se determina que el punto 10 debe ser anulado.⁷¹

El posicionamiento del TSJPV parece cuestionar la posibilidad de que el objeto del contrato, en este caso de servicios, incluya la redacción de informes o estudios en euskera. Este cuestionamiento no se comprende, ya que restringe la capacidad de configurar el objeto del contrato. ¿No debería la Administración tener la libertad de contratar la redacción de informes jurídicos o económicos en una de las lenguas oficiales?

3.3.7 Comunicaciones divulgativas

En cuanto a la determinación del idioma que hay que utilizar en las comunicaciones divulgativas o informativas, el artículo 33.5 establecía que “se realizará atendiendo al factor de conocimiento de ambas lenguas oficiales por parte de las personas receptoras”. Para el TSJPV este tipo de comunicaciones “deben ser bilingües, y más si se tiene en cuenta que el elemento de corrección del precepto es de muy difícil o casi imposible aplicación, ya que se trata del factor de conocimiento de las lenguas por parte de los receptores lo que puede no ser conocido por la entidad local ni puede exigirse al ciudadano que manifieste este dato para recibir una información que puede afectarle en euskera”.⁷²

3.3.8 Señalización y rotulación

Se impugnó también el artículo 48.1 referido a la señalización y la rotulación de carreteras, caminos, barrios, puentes, túneles, estaciones de autobuses, dependencias y servicios de interés público que dependen de las entidades locales. El precepto disponía que la rotulación “se realizará al menos en euskera, además de la rotulación en castellano cuando corresponda, de acuerdo con la normativa de tráfico y seguridad vial”. El TSJPV no anula este precepto, pero realiza un fallo interpretativo de acuerdo con el cual “es cierto que el apartado 1 del artículo 48 puede generar dudas, pero, si se une con lo dispuesto en el apartado 2, puede llegarse a una interpretación integradora que sea constitucionalmente válida y no discriminatoria. Es decir, que sólo cabe la señalización y rotulación en euskera a la que se refiere el artículo 48 únicamente cuando resulte fácilmente comprensible en euskera”.⁷³

4 Notas conclusivas y propuestas

I. En los últimos tiempos asistimos en la comunidad autónoma del País Vasco a una reinterpretación por vía jurisprudencial de los fundamentos jurídicos sobre los que se ha asentado, durante más de 40 años, la política lingüística vasca. La normalización del uso del euskera está puesta en cuestión, sobre la base de un entendimiento excesivamente formal de la doble oficialidad lingüística. El canon de control de la política lingüística vasca ha variado y se ha trasladado desde la “garantía de la doble oficialidad” y el derecho

71 Ib.: “El punto 10, en la medida en que faculta a que la Administración pueda encargar informes y estudios exclusivamente en euskera impone un trato de discriminación injustificado y desproporcionado con el castellano que resulta lesivo tanto para este como para la libertad lingüística de los contratistas encargados de la confección de tales informes, de los propios empleados públicos y de los cargos de elección popular integrantes de la Administración de que se trate. Debe por ello, en aplicación de la doctrina constitucional reiteradamente expuesta, ser anulado”.

72 STSJPV 440/2023, de 4 de octubre, FJ 10.

73 STSJPV 440/2023, de 4 de octubre, FJ 11.

absoluto de opción de lengua al “inexcusable equilibrio” entre las lenguas oficiales a la hora de definir la política lingüística. Este planteamiento no se acomoda a la lectura del marco lingüístico constitucional tal como ha sido definido por el TC, que resulta mucho más matizado y admite tratamientos asimétricos sobre la base del estatus real no normalizado del euskera. El nuevo enfoque del TSJPV no atiende a matices y bloquea el avance normalizador sobre la base de una lectura excesivamente formal de la oficialidad conjunta, lo que supone adentrarse en el ámbito de la definición de la política lingüística, cuyo diseño, puesta en práctica y realización no corresponde a los tribunales de justicia sino a los poderes públicos autonómicos. Este enfoque resulta excesivamente constrictivo. A nuestro entender, el planteamiento es incorrecto, ya que la normalización lingüística ha de entenderse como una excepción al principio de equilibrio inexcusable y así lo ha entendido el TC.

La respuesta del TSJPV ha sido desaforada, fuera de la realidad. La lectura de las sentencias por un observador ajeno a la realidad sociolingüística vasca le llevaría a pensar que el euskera es la lengua de uso exclusivo y que en el País Vasco no se garantizan los derechos de quienes desean utilizar el castellano, pero la realidad no es esa, sino la inversa. El euskera continúa siendo una lengua no normalizada pese a su carácter oficial. El derecho de opción de lengua se garantiza al ciento por ciento en el caso del castellano, pero no así en el caso del euskera, en el que la atención en esta lengua resulta deficiente en muchas Administraciones y poderes públicos radicados en Euskadi. Las Administraciones vascas y los tribunales actúan en castellano con normalidad, pero el uso del euskera no es tal.

II. Con relación al acceso a la función pública vasca, la doctrina jurisprudencial mayoritaria entiende que una desproporción en el número de plazas en las que se exige el conocimiento del euskera resulta discriminatorio porque excluye a los castellanoparlantes, sin fijarse en que la proporcionalidad de la medida guarda relación con el parámetro estatutario relativo a la realidad sociolingüística, en el marco de una planificación que afecta al conjunto de las dotaciones de cada Administración pública y no a las convocatorias consideradas individualmente. El canon de proporcionalidad no puede basarse en el hecho de que el proceso selectivo prevea más plazas bilingües que monolingües en castellano, como erróneamente interpreta la jurisprudencia mayoritaria.

Corresponde a las Administraciones públicas determinar en qué puestos de trabajo se exigirá el conocimiento de las dos lenguas, de acuerdo con un proceso planificado. La LEPV reenvía el establecimiento de las plazas o puestos de trabajo bilingües concretos a la actividad de planificación que cada una de las Administraciones públicas realice y las habilita para desarrollarlo. El alcance de la habilitación resulta determinante. El primer criterio a considerar a la hora de determinar las preceptividades lo constituyen los objetivos fijados por cada entidad del sector público vasco en sus correspondientes instrumentos de planificación lingüística. Además, se utilizará el criterio derivado del índice de obligado cumplimiento. El sistema se ha configurado así y su aplicación se ha de realizar teniendo en cuenta el conjunto de dotaciones existentes en cada Administración, no en atención a las convocatorias concretas. No obstante, el análisis realizado permite observar que la jurisprudencia del TSJPV ha relativizado completamente la operatividad del índice de obligado cumplimiento y no sirve para dar soporte a unas ofertas de empleo público en las que el número de plazas con perfil preceptivo sea superior a las de perfil no preceptivo.

Al margen de ello, el contenido funcional y lingüístico de los puestos de trabajo se encuentra determinado de forma previa en las RPT, cuya naturaleza de actos administrativos ha sido confirmado por el TS (STS 902/2014, de 5 de febrero, entre otras). En coherencia con esta interpretación, no resulta posible modificar las RPT (actos firmes) por vía de un recurso indirecto (al impugnar las ofertas públicas de empleo o las convocatorias). Los actos firmes son inmodificables, a diferencia de los reglamentos que sí pueden modificarse de manera indirecta. Así, surge el problema jurídico grave de cómo ejecutar estas sentencias que modifican los requisitos de los puestos de trabajo contenidos en las RPT, actos firmes y consentidos. Jurídicamente, tampoco sería posible modificar el contenido funcional del puesto de trabajo sobre la base

de que el número de plazas ofertadas en un concreto proceso selectivo con perfil lingüístico preceptivo sea superior al de plazas sin perfil lingüístico preceptivo, si tales especificaciones constan previamente en las RPT firmes.

La cuestión que, en clave de propuesta, cabe plantear es el eventual tránsito hacia un nuevo modelo lingüístico en la comunidad autónoma de Euskadi. Cabría proponer el tránsito hacia un modelo de exigencias lingüísticas generalizadas en el acceso, pero dotándolo de la suficiente flexibilidad para relajar el principio general y permitir aplicaciones acomodadas a las distintas realidades sociolingüísticas del País Vasco. Se trataría de invertir la funcionalidad del sistema actual, en el que las exigencias lingüísticas se plantean sobre aquellas plazas que *previamente determinen* los poderes públicos. El sistema que cabría proponer partiría del principio inverso, posibilitando que, sobre la base de criterios objetivos y justificados, en aquellas plazas que determinen los poderes públicos las exigencias lingüísticas no se apliquen, caso en el que el conocimiento del euskera sería valorado como mérito.

Este planteamiento podría hacerse compatible con el sistema de perfiles lingüísticos, si bien exigiría revisar su funcionalidad respecto de los procedimientos de acceso, en la medida que el conocimiento del euskera, acomodado a las funciones y naturaleza de las plazas, actuaría, por regla general, como condición, salvo excepciones justificadas.

La propuesta podría articularse mediante una modificación puntual de la Ley de Empleo Público Vasco para introducir los siguientes puntos:

- a) El criterio general aplicable en los procesos selectivos para el acceso a la función pública vasca será la necesidad de acreditar el conocimiento adecuado del euskera y del castellano tanto en la expresión oral como en la escrita, en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate.
- b) Las Administraciones públicas vascas podrán, de manera justificada, inaplicar la regla general, excluyendo la acreditación del conocimiento del euskera para el acceso a determinadas plazas, en atención a las circunstancias sociolingüísticas de su ámbito geográfico de aplicación o de aquellos otros criterios que se determinen en sus instrumentos de planificación lingüística.
- c) El nuevo sistema debiera incluir algún tipo de límite a la inaplicación de la exigencia del conocimiento de las lenguas oficiales en el acceso. Podría pensarse en un índice de exención (un porcentaje de máximos) que las Administraciones no podrían superar en los procedimientos de acceso a la función pública al inaplicar la regla del conocimiento de euskera en el acceso.

III. En el ámbito de las instituciones locales vascas, al margen de la anulación de un inciso del artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, las sentencias del TSJPV han anulado trece artículos del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi. La argumentación utilizada por el Tribunal, tal y como se ha expuesto en este trabajo, resulta endeble y se basa en criterios formales como la mera referencia “a la realidad sociolingüística del municipio”. Entender que la norma que establece que los mensajes dirigidos a la generalidad se difundan primero en euskera y luego en castellano vulnera el principio de equilibrio entre lenguas oficiales resulta inverosímil, pero a ese punto ha llegado el TSJPV. La esperanza es confiar en que el recurso de casación ante el TS ponga cordura.

5 Referencias

- Agirreazkuenaga, Iñaki. (2003). *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del euskera*. Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Amoedo-Souto, Carlos-Alberto. (2018). Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 19-57. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.111.2018.01>
- Arroz Santisteban, Xabier. (2024a). Jurisprudència del Tribunal Constitucional. Segon semestre de 2023. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 81, 372-380. <https://doi.org/10.58992/rld.i81.2024.4236>
- Arroz Santisteban, Xabier. (2024b, 16 de mayo). [Las consecuencias de la confusa doctrina constitucional sobre el “equilibrio inexcusable” entre las lenguas oficiales: a propósito de la STC 85/2023, de 5 de julio](#). *Blog de la Revista de Llengua i Dret*.
- Boix Palop, Andrés. (2021, 28 de octubre). [El “semirequisit” lingüístic a la nova Llei de la Funció Pública valenciana](#). *Blog de la Revista de Llengua i Dret*.
- Jou, Lluís. (2011). [La sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política](#). *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 153-191.
- Marcet Morera, Joan. (2013). La política lingüística de l’Estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural. *Revista de Llengua i Dret*, 59, 59-74. <https://doi.org/10.2436/20.8030.02.4>
- Milian i Massana, Antoni. (1996). [Planificación en las Administraciones de las CC. AA. con doble oficialidad lingüística](#). *Revista Vasca de Administración Pública*, 44, 101-126.
- Milian i Massana, Antoni. (2011). [Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials](#). *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 9, 39-68.
- Nogueira López, Alba. (2017). Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado. En Eduardo Gamero Casado (dir.), Severiano Fernández Ramos (coord.) y Julián Valero Torrijos (coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (pp. 425-473). Tirant lo Blanch.
- Pla, Anna Maria. (2017). Reptes de la reforma estatutària en matèria lingüística: una revisió crítica de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny. En Anna Maria Pla (coord.), Jordi Ginebra Serrabou, Agustí Pou Pujolràs i Jaume Vernet i Llobet, [Reptes del dret lingüístic català. Reflexions per a un debat crític](#) (pp. 47-80). Institut d’Estudis de l’Autogovern.
- Pons i Parera, Eva. (2006). Estatuto jurídico de las lenguas en Cataluña. En José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España* (pp. 281-324). Atelier.
- Pons i Parera, Eva. (2011). [Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l’Estatut d’autonomia de Catalunya](#). *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 120-152.
- Ridao i Martín, Joan. (2024). Avances y retos del plurilingüismo en los poderes públicos del estado español. *International Journal of Constitutional Law*, 22(5), 1338-1361. <https://doi.org/10.1093/icon/moae058>
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2017). El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi: la evaluación del impacto lingüístico. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107, 129-172. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.05>

Urrutia Libarona, Iñigo. (2021). ¿Nuevos paradigmas en la interpretación jurídica de la doble oficialidad lingüística? *Revista Vasca de Administración Pública*, 121, 171-220. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.04>

Urrutia Pujana, Leixuri y Urrutia Libarona, Iñigo. (2024). Crónica legislativa del País Vasco. Segundo semestre de 2023. "Análisis de las Sentencias del TSJPV que anulan varios artículos del Decreto 179/2019 sobre normalización lingüística en instituciones locales de Euskadi, y propuestas de futuro". *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 81, 310-338. <https://doi.org/10.58992/rld.i81.2024.4262>

Vernet i Llobet, Jaume y Pou i Pujolràs, Agustí. (2006). Derechos y deberes lingüísticos en las Comunidades Autónomas con lengua propia. En José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España* (pp. 147-174). Atelier.