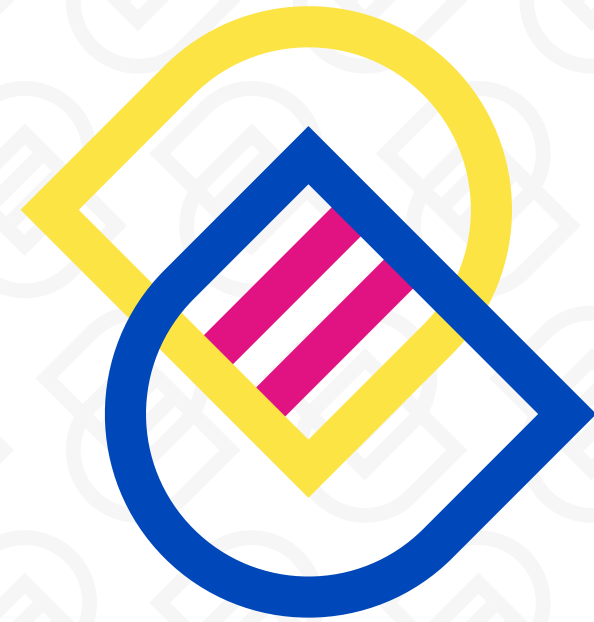


**_PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
LOS PERFILES LINGÜÍSTICOS Y
SU LECTURA JURISPRUDENCIAL**



Iñigo Urrutia Libarona



**Càtedra de
Drets Lingüístics**





© 2021 IÑIGO URRUTIA LIBARONA

Directors:

VICENTA TASA FUSTER

RAFAEL CASTELLÓ COGOLLOS


Edició:



ISBN: 978-84-0924-907-7

Iñigo Urrutia Libarona.

Se licenció en Derecho en 1989 en la Universidad de Deusto, obtuvo un Master en Derecho Público en 1994, y un doctorado en Derecho en 2004 en la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea. Su tesis doctoral sobre los derechos lingüísticos y el derecho fundamental a la educación fue distinguida con el premio extraordinario de doctorado 2004-2006. Es profesor agregado (acreditado profesor pleno) de Derecho Administrativo, y actualmente ejerce el cargo de defensor universitario de la UPV/EHU. Sus campos de especialización son el derecho administrativo general, derechos lingüísticos y derecho de minorías, derechos humanos, intervención pública en la economía y derecho del medio ambiente (con especial atención a la biotecnología). Es autor de varias monografías y numerosos trabajos de investigación publicados en revistas europeas y americanas.



**PLANIFICACIÓN LIN-
GÜÍSTICA EN LA ADMI-
NISTRACIÓN PÚBLICA:
LOS PERFILES LIN-
GÜÍSTICOS Y SU LECTU-
RA JURISPRUDENCIAL**

AUTOR:

Iñigo Urrutia Libarona



INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza un modelo concreto de planificación lingüística en las administraciones públicas: el modelo vasco de perfiles lingüísticos. Comenzaremos con la descripción del sistema, para posteriormente hacer referencia a la jurisprudencia en materia de exigencias lingüísticas y terminar con ciertas conclusiones generales.

El proceso de planificación lingüística vasca surge en la década de los años ochenta como consecuencia de un consenso político articulado en torno a la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNE) que, tras cuarenta años de vigencia, sigue constituyendo la piedra angular del modelo lingüístico vasco.

El consenso político alcanzado a principios de los ochenta fue un consenso firme en lo relativo al reconocimiento de derechos lingüísticos a la ciudadanía derivados del estatus de doble oficialidad lingüística, pero un consenso mucho más frágil en cuanto a sus implicaciones sobre el aparato organizativo administrativo. Durante largo tiempo las discrepancias y tensiones han marcado el devenir de la planificación lingüística. Se trata de una tensión entre dos perspectivas opuestas. De un lado, aquella que observa con total recelo la exigencia de conocimiento del euskera como requisito de capacidad para acceder a las funciones públicas, planteándola como discriminatoria respecto de los no vascoparlantes, y aquella otra que, desde una concepción que entiende la Administración Pública como un aparato organizativo al servicio de la sociedad, observa con naturalidad las exigencias lingüísticas, cuando de lo que se trata no es más que de servir a la sociedad también en la lengua propia del país, además de en la lengua del Estado.

Pues bien, fruto de aquel consenso político, el modelo vasco comenzó a avanzar adoptando el principio de separación lingüística, y en su virtud se garantizaría a los alumnos el derecho de opción de lengua vehicular en la educación (separándolos en aulas diferentes), las exigencias lingüísticas se aplican únicamente a los puestos de trabajo previamente determinados como "bilingües", pero no a todos (configurando dos grupos lingüísticos en la función pública) y el régimen ordinario de las notificaciones se estableció en formato bilingüe, es decir, a dos columnas redactadas una en cada lengua oficial. El modelo lingüístico vasco es un modelo caracterizado por la garantía de espacios de libertad

lingüística, y orientado a dar satisfacción a los derechos lingüísticos de quienes desean utilizar el castellano y de quienes desean utilizar el euskera.

Es indudable que el modelo ha supuesto importantes avances, y que ha funcionado razonablemente bien, recorriendo un camino quizás impensable hace cuarenta años, aunque su aplicación también sugiere aspectos sobre los que cabe reflexionar desde la perspectiva de una sociedad vasca de futuro cada vez más plural, que avance hacia mayores cotas de integración, también en lo lingüístico.





Primera parte

**PRINCIPIOS DEL MODELO DE
PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA**

El Estatuto de autonomía no siendo particularmente expresivo en lo relativo a la caracterización jurídica del régimen de doble oficialidad, sí que apunta ciertos aspectos centrales para el objeto de nuestro análisis. El fundamental es el reconocimiento a todas las personas¹ del derecho a usar la lengua propia del país. El derecho de uso de las lenguas oficiales, que expresa el artículo 6.1 del Estatuto viene a completar la previsión contenida en el artículo 3.1 de la CE al reconocer idéntico derecho de uso respecto del castellano².

El Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Normalización del euskera se refirió al concepto de lengua oficial, afirmando que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y de su peso social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos³. Siendo así que a partir de la declaración de oficialidad del euskera, los ciudadanos incorporarían dentro de su haz de situaciones jurídicas activas (y pasivas), el derecho a utilizar también esta lengua con plena validez y eficacia jurídica al relacionarse con las Administraciones Públicas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma⁴.

¹ El Estatuto se refiere en particular a “los habitantes” de Euskadi (6.1) como sujetos del reconocimiento del derecho de uso de ambas lenguas oficiales. Esta limitación ha de entenderse relacionada con el ámbito geográfico al que se dirigen las prescripciones de la norma, debiendo interpretarse que los derechos subjetivos vinculados al carácter oficial de las lenguas operarán no con relación a la caracterización de los sujetos sino de forma objetiva con relación a la propia lengua. Es evidente que esta prescripción actúa con referencia a la previsión contenida en el art. 3.1 de la CE que establece como ámbito subjetivo “todos los españoles”, en lógica, más que con el derecho de uso de esa lengua, con el deber lingüístico de conocimiento que establece el precepto constitucional.

² Sobre la oficialidad, véase PONS i PARERA, E. *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Barcelona: Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2015, in toto. Vid. A. MILIAN “La regulación constitucional” p. 124. L. TOLIVAR, *Las libertades lingüísticas: la cooficialidad en el acceso a la función pública y en el Estatuto de los funcionarios*. Madrid: INAP, 1987, p. 32. VERNET, J., *Lenguas y Constitución*, p. 56 PEREZ FERNANDEZ, J.M. “Principios del régimen juricolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad” en J.M. Pérez Fernández (coor) *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Madrid: Atelier, 2006, p. 44. VERNET J. (coor), PONS, E., POU, A., SOLÉ J. R., PLA, A. M. *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània, 2003 p. 37.

³ STC 82/1986 de 26 de junio, FJ 2.

A partir de la oficialidad surge un derecho lingüístico básico para los ciudadanos, que es el de valerse de cualquiera de las lenguas oficiales con plena validez y eficacia jurídica. En palabras del TC “en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantenga con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de la lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía”⁵.

Es unánimemente aceptado que la oficialidad de una lengua implica el reconocimiento de un derecho público subjetivo de uso⁶. La doble oficialidad supone el reconocimiento del derecho a valerse de una o de la otra lengua oficial tanto en las relaciones públicas como en las privadas⁷. El uso de las lenguas oficiales se configura para los ciudadanos como un derecho de libertad, ya que cualquiera que sea la lengua oficial que utilicen en sus relaciones con los poderes públicos, éstas habrán de producir efectos, configurando el sustrato de la “libertad de lengua”⁸.

⁴ Gimeno Vid. la reflexión de E. ALBERTÍ “El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos” en VVAA, *Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*. Generalitat de Catalunya/Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 1999, pp 97-100.

⁵ STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3 (in fine).

⁶ Gimeno Vid. AGUIRREAZKUENAGA, “Reflexiones Jurídicas sobre la oficialidad y conocimiento de las lenguas” en S. MARTÍN RETORTILLO (coor), *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol II. Madrid: Civitas, p. 282 donde se refiere al “derecho a una lengua” como efecto de la cooficialidad; E. COBREROS, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*. HAE-IVAP, Oñati, 1989, p 111 se refiere a este derecho como “una de las prototípicas derivaciones o consecuencias de la declaración de oficialidad” L. TOLIVAR, *Las libertades lingüísticas*. INAP, Madrid, 1987, p. 57 habla del “derecho subjetivo al bilingüismo”; J. DE PRIETO, *Lenguas, lenguaje y Derecho*. Civitas, Madrid, 1991, 35 se refiere a la “posición subjetiva” deducida de la oficialidad; E. ALBERTI “El régimen...” cit. p. 94 se refiere al “contenido básico esencial del propio estatuto de la oficialidad”.

⁷ STC Respecto de este ámbito, no obstante, caben ciertas matizaciones debiendo de estarse principalmente a la legislación sobre el régimen de protección de los consumidores y usuarios a efectos de determinar el alcance de la vertiente activa y pasiva del derecho de uso de las lenguas oficiales en el ámbito privado. Vid I. URRUTIA, “Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual” en A. Milian (coor), *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pp. 179-180

Si se está a las facultades jurídico-subjetivas derivadas de la oficialidad, está claro que, en primer lugar, se reconoce una libertad pública consistente en el derecho a utilizar una o la otra lengua oficial, cuyo reverso primario es el estatus negativo de la Administración de no limitar la eficacia del ejercicio de ese derecho. La Administración debe consentir la opción lingüística y otorgar efectos a las manifestaciones de voluntad de los ciudadanos realizadas en la lengua oficial. Pero además de ello, la Administración también se encuentra vinculada de forma positiva por la oficialidad, afectando a su respuesta lingüística. Partiendo de la posición de la administración de forma instrumental y al servicio de los ciudadanos, se ha de convenir que la vertiente activa y pasiva del derecho habrán de funcionar de forma unida, ya que en otro caso, la libertad de opción de lengua se haría irreconocible al faltar su consecuencia lógica.

La posibilidad de que la Administración pudiera responder en lengua castellana frente a una solicitud realizada en euskera por un ciudadano, no cumpliría con la finalidad del derecho de uso de las lenguas oficiales, ya que forzaría a éste a utilizar una lengua que él no ha elegido. Se entiende que corresponde a la Administración adaptarse a la opción lingüística del interesado, que se encontraría en el centro de gravedad del sistema, y no a la inversa.

La LNE, a través de su artículo 6.1, configura una relación de doble sentido, al garantizar no solo el ejercicio activo del derecho de uso, esto es, el derecho a dirigirse a la Administración en una lengua oficial, sino también reconociendo la vertiente pasiva del mismo, que operará en el sentido inverso, manifestándose a través de la respuesta de la administración frente al ejercicio del derecho de opción de lengua. La Administración deberá informar, certificar, resolver, notificar... en euskera como respuesta al ejercicio del derecho de uso de esta lengua por parte de los ciudadanos⁹. La posición de la Administración frente al ejercicio del derecho de opción de lengua por los ciudadanos ha de ser una posición de servicio activo.

⁸ En acepción de PRIETO, *Lenguas*. p. 40.

⁹ Vid. E. COBREROS, *El régimen jurídico de la oficialidad*. p. 112 donde dice que para la Administración no es una oficialidad “pasiva” sino “activa” la que configura la LNE, esto es, tal delimitación de la oficialidad operada por el legislador vasco configura el euskera como *lengua de servicio* hacia los administrados”.

El derecho de uso del euskera, como manifestación y efecto de la oficialización de esta lengua, se ve reforzado con el principio de no-discriminación por razón de lengua. La significación del principio de no-discriminación lingüística es también importante teniendo en cuenta que en el artículo 14 de la Constitución se excluyó conscientemente la referencia a la lengua como razón de discriminación, incluyéndose, eso sí, una referencia expresa a la interpretación de los derechos fundamentales (entre los que se incluye el derecho a la igualdad y a la no discriminación) de acuerdo con la normativa internacional.

La referencia estatutaria a la no discriminación lingüística se entiende importante en lo que supone de afianzamiento del principio de igualdad entre las lenguas oficiales en el plano jurídico formal. Quiere decirse que el ejercicio del derecho de uso de la lengua vasca no puede verse afectado ni comportar diferencia de trato respecto del uso del castellano a idénticos efectos. Es decir, el uso del euskera por parte de los ciudadanos no puede ser factor que niegue, reste o altere la validez o eficacia a la actuación de que se trate, en contraste con la realización de esa misma actividad utilizando el castellano¹⁰. En definitiva, el derecho de uso del euskera y el derecho de uso del castellano se configuran con carácter indistinto dentro del plano de la oficialidad.

Cosa distinta es el marco de uso de las lenguas en la propia administración. La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña es una sentencia de interpretación compleja, que incide sobre el régimen del plurilingüismo introduciendo el paradigma del “equilibrio inexcusable” entre lenguas, sobre cuyo alcance nos ocuparemos brevemente.

La STC 31/2010 se refirió al alcance del concepto de “lengua propia” que todos los Estatutos de Autonomía de las CCAA bilingües anudan a sus respectivas lenguas

¹⁰ *Vid.* las reflexiones de E. ALBERTÍ “El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos” cit. 90-100.

¹¹ La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no refiere el concepto de lengua propia en su artículo 9, relativo al régimen lingüístico, que dispone lo siguiente: Artículo 9. Uno. El castellano es la lengua oficial de Navarra. Dos. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua.

oficiales distintas del castellano, salvo el caso de Navarra¹¹. El TC entendió, en primer lugar, que la declaración de lengua propia es “condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial”¹². La caracterización estatutaria de la lengua como propia supone la identificación de aquella a la se refiere el art. 3.2 CE. Como se sabe, el art. 6.1 del Estatuto de Cataluña de 2006, en la línea de lo que en su día previera la Ley de Política Lingüística, anudaba dos consecuencias a la declaración de lengua propia: por un lado, ser “lengua de uso normal y preferente” de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y por otro, ser “la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”¹³.

El TC entendió que el término “uso normal” de la lengua propia no tiene carácter prescriptivo, limitándose a describir una realidad social por lo que no lo declaró inconstitucional. Por el contrario, declaró inconstitucional el inciso “y preferente” del art 6.1 del Estatuto sobre la base de que:

“implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado”¹⁴.

El alcance de este enfoque se evidencia si lo comparamos con la jurisprudencia anterior del propio TC cuando decía 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, siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada...”¹⁵.

¹² STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14.

¹³ Artículo 6.1.EAC 2006.

¹⁴ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14; véanse también STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 11; STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4.

¹⁵ STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 9.

Como se ve, en este planteamiento, se reconocía un amplio ámbito de desenvolvimiento a la política lingüística. Su límite se circunscribía a la garantía de los derechos lingüísticos (el derecho de uso que corresponde a la ciudadanía). El nuevo planteamiento supone, en palabras del TC, “las medidas para garantizar el respeto y protección de la lengua propia tienen límites pues ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial y, de este modo, a la ordenación del pluralismo lingüístico que garantizan la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Así pues, el fomento y promoción del aranés en todos los ámbitos, como medida de política de normalización de una lengua minoritaria está sometida a límites. Uno de tales límites es que las medidas adoptadas no han de afectar a la preservación del equilibrio entre las lenguas cooficiales”¹⁶.

El TC introduce un nuevo paradigma, a saber, a la posición de igualdad plena entre las lenguas oficiales se enlaza el “equilibrio inexcusable” entre ellas, que el TC extrae *ex novo* del concepto de doble oficialidad compartida. Como se ha dicho, el sistema de doble oficialidad supone igualdad formal entre lenguas, ahora bien, el TC parece adentrarse en un terreno diferente, en el de la política lingüística, colocando todo tratamiento favorable a una de ellas bajo sospecha. No obstante, el TC admitió que tal equilibrio ha de entenderse:

“sin perjuicio... de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, 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, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener”¹⁷.

Son varias las cuestiones que sugiere este nuevo canon de constitucionalidad: En primer lugar, el TC entiende que el carácter de lengua propia no sirve por sí mismo para otorgar una primacía general a la lengua oficial distinta del

¹⁶ STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 5; Doctrina recogida posteriormente en las SSTC 86/2017, FJ 6; 87/2017, FJ 11, y 88/2017, FJ 5, todas ellas de 4 de julio, y STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4.

¹⁷ *Ibid.*

castellano, ahora bien, el TC no niega que la normalización lingüística pueda justificar un trato preferente a la lengua propia.

La normalización lingüística es el fundamento que justifica el tratamiento diferenciado, o la excepción al tratamiento equilibrado. No es el criterio de la “lengua propia” sino el de la normalización lingüística (“la política de fomento y difusión del catalán” dice el TC) el que faculta, en su caso, las medidas de acción positiva¹⁸.

Este enfoque tiene importantes consecuencias jurídicas: por un lado, los eventuales tratamientos asimétricos deben contar con una justificación razonable y objetiva, y, por otro lado, en tanto excepciones al criterio de igualdad, tales medidas en todo caso, tendrán carácter provisional¹⁹. El cambio de racionalidad es evidente. De otorgar un tratamiento específico al uso de la lengua propia pasamos a una situación en la que el tratamiento distinto entre lenguas solo se admite en tanto la igualdad entre las lenguas oficiales resulte efectiva.

En todo caso el principio de igualdad de lenguas extiende sus efectos más allá del ámbito del reconocimiento del derecho de uso de las lenguas, pudiendo considerarse la pieza central de la regulación sobre plurilingüismo²⁰. Efectivamente, la oficialidad es un principio formal cuya aplicación se produce sobre una situación de contacto de lenguas caracterizada por la muy desigual posición entre ellas, explicada por múltiples razones y, entre ellas, por razones de

¹⁸ Cabría entender que la oficialidad conjunta otorga derechos a los ciudadanos, mientras que la declaración de lengua propia actúa en el ámbito de la promoción de la lengua, de forma unida al objetivo normalizador. Es decir, ambos actúan en planos diferentes. La doble oficialidad es simetría en cuanto a la garantía de los derechos lingüísticos, mientras que la “propiedad” se interpretaría como factor que justifica las medidas normalizadoras. El concreto alcance del principio de propiedad dependerá, no del propio concepto, sino del legislador que regule la normalización lingüística, que es a quien corresponde materializarlo. Ahora bien, la exigida compatibilidad entre el principio de propiedad y el principio de doble oficialidad delimitará en todo caso la operatividad del primero (AGIRREAZKUNENAGA, I., “Fundamentos y realidad de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas”, *Revista de Llengua i Dret*, n. 31 (1999), p. 112; MILIAN i MASSANA, “Comentarios en torno de la ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística” *Revista de Administración Pública* n. 157 (2002) p. 341; VERNET i LLOBET, J., “El marc constitucional i estatutari...” cit. p. 36-37).

naturaleza histórica, social y de represión política particularmente intensa de la etapa dictatorial. La situación del euskera y la del castellano no son equiparables ni en lo relativo al plano del conocimiento ni tampoco en el plano de las funciones que desarrolla cada una de las lenguas en la sociedad. De ahí surge un deber para los poderes públicos de articular un proceso de planificación que produzca como resultado una situación final que garantice el pleno ejercicio de los derechos y de los deberes lingüísticos. El principio de igualdad de lenguas oficiales exige la adopción de medidas de discriminación positiva a favor de la lengua cuya oficialidad ha de materializarse y hacerse efectiva. Esa diferencia de trato no puede entenderse discriminatoria por responder a una finalidad derivada del estatus de las lenguas²¹.

La plasmación del proceso de normalización debe articularse a través de la adaptación de las estructuras administrativas a los efectos de la doble oficialidad conjunta. Esa adaptación no puede ser indefinida en el tiempo, ya que en otro caso haría decaer su finalidad, afectando al núcleo mismo de los derechos lingüísticos reconocidos. Esta línea argumental sería asumida por la jurisprudencia²².

Este aspecto, sobre el que profundizaremos al referirnos al sistema de planificación lingüística de las Administraciones Públicas vascas, tuvo un primer reflejo


¹⁹ En todo caso, ¿cuál es el contexto en el que se ha de buscar el equilibrio inexcusable entre las lenguas? Con relación a esta cuestión, el enfoque del Comité de Derechos Humanos de NNUU al analizar si la normativa de la Provincia de Quebec (que exigía la rotulación comercial fuera en lengua francesa exclusivamente) cumplía el principio de necesidad y de proporcionalidad al suponer un límite a la libertad de expresión, enfocó su análisis desde la perspectiva de la posición vulnerable de la lengua francesa en el contexto de Canadá (no su posición relativa en el contexto de la Provincia de Quebec) *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993) Apartado 11.4. El comité de derechos humanos acogió la alegación del Gobierno de Quebec relativa a que la medida resultaba acorde "a la situación especial de la sociedad de Quebec para quien, en el contexto norteamericano, frente al predominio de la lengua inglesa y las presiones culturales, socioeconómicas y políticas que genera, la "francificación" sigue siendo una conquista muy frágil" (apartado 8.7).

²⁰ Se comparte la opinión de I AGIRREAZKUENAGA, "Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y conocimiento de las lenguas" cit. p. 693.

²¹ Véanse las reflexiones de E. COBREROS "Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta" en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 81, 2007, 71-114.

temprano en el art. 6.1 de la Ley de Normalización del uso del euskera. El precepto comienza reconociendo "a todos los ciudadanos el derecho de usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con la Administración Pública en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan" añadiendo, a renglón seguido, que "a tal efecto se adoptarán las medidas oportunas y se arbitrarán los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho". Seguidamente analizaremos cuáles son los medios articulados a tal fin.

²² STS de 23 de noviembre de 2007, en la que con reproducción de la Sentencia de instancia se dice que "En tales circunstancias, y cuando se puede considerar pacífica la necesidad del conocimiento de la lengua catalana por parte de los empleados públicos que han de dar satisfacción a lo exigido en el artículo 43 de la Ley 3/2003 de Régimen Jurídico de la CAIB, y cuando dicho colectivo ha podido suplir su desconocimiento inicial de la lengua propia con los periódicos cursos de formación que a su disposición pone la propia Administración, carece de fundamento establecer una desigualdad a favor de quienes han visto discurrir un gradual proceso de normalización lingüística, sin decidir incorporarse al mismo pese a que desde hace años se había consolidado el conocimiento de la lengua catalana como "requisito" en los concursos de traslado de la CAIB. No puede olvidarse que la formación continuada del funcionario no sólo es un derecho del que es acreedor frente a la Administración, sino también un compromiso o deber propio de la carrera funcional. FJ 2 (RJ 2008, 573).



Segunda parte
**EL SISTEMA DE PERFILES
LINGÜÍSTICOS**

2 . 1

BASES NORMATIVAS

La LNE introdujo la orientación básica del proceso de planificación lingüística de los recursos humanos, al prever en su artículo 14.2 la necesidad de que los poderes públicos determinen “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.

Este precepto se caracteriza por dos notas. De un lado, no establece un mandato de directa aplicación dirigido a las Administraciones Públicas, sino que reenvía el establecimiento de las concretas plazas o puestos de trabajo bilingües a la actividad de planificación que cada una de ellas desarrolle. De otro lado, la caracterización lingüística de los puestos de trabajo no se establece de forma general, respecto de todas las plazas, previéndose que la exigencia del conocimiento del euskera únicamente será requisito en aquellas plazas que establezcan los poderes públicos. Se dispone, no obstante, que en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las demás plazas de la Administración, se considerará, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales²³. 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.

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 previa actividad planificadora, tuvo algún desarrollo temprano²⁴, si bien su entronque general en el sistema de función pública se produjo mediante la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV), cuyo Título V regula la materia.

²³ Artículo 14.3 LNE.

²⁴ Decreto 250/1986, de 25 de noviembre, sobre uso y normalización del euskera en las Administraciones Públicas de Euskadi, cuyo art. 6.2 establecía que “las relaciones de puestos de trabajo de las diversas Administraciones Públicas incluirán, entre las características esenciales de los mismos, las relativas al conocimiento del euskera para el desempeño de la función”. Al respecto STSJPV de 23 de marzo de 1992.

Interesa destacar que, a diferencia de la LNE, la LFPV apunta un doble fundamento del régimen de normalización en su artículo 97.1 al disponer que: “El euskera y el castellano son las lenguas oficiales en las Administraciones Públicas vascas, y éstas vendrán obligadas a garantizar en sus relaciones tanto *internas* como *externas*, la utilización de ambas”²⁵. El fundamento de la política lingüística en el ámbito de los recursos humanos se concibe desde una doble perspectiva: de un lado, garantizar el derecho de uso de ambas lenguas por parte de los ciudadanos, aspecto ya previsto en el art. 14 de la LNE y que supone la base del bilingüismo de servicio, y de otro lado, convertir a la lengua vasca también en lengua de uso en el funcionamiento “interno” de la Administración.

Es decir, el dibujo que realiza la LFPV del sistema de planificación lingüística a través de sus escasos 3 artículos trasciende la mera articulación de los medios para garantizar el derecho de los ciudadanos de dirigirse en euskera a las Administraciones, abarcando también la lengua de trabajo, entendida como la lengua en la que se desempeñan las funciones inherentes al puesto de trabajo.

En cualquier caso, esta distinción, muy utilizada en la planificación lingüística, tiene una trascendencia más relativa si la observamos desde la perspectiva jurídica, ya que, en la medida que la actividad administrativa ha de dirigirse, por definición, a dar satisfacción a los intereses generales, todas las funciones que realizan los órganos administrativos han de encontrar una conexión más o menos directa con el servicio al ciudadano. Desde esa perspectiva, una interpretación que únicamente admitiese las exigencias lingüísticas cuando vienen directamente conectadas con el servicio directo oral a los ciudadanos resultaría excesivamente restrictiva. Más bien hemos de interpretar que la planificación lingüística ha de dirigirse a garantizar el derecho de los ciudadanos a

²⁵ Cursiva añadida.

²⁶ Principalmente, Decreto 224/1989, de 17 de octubre, por el que se regula la planificación de la normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. El primer período de planificación concluyó a finales de 1996, tras hacerse público el informe de evaluación del mismo por parte de la Viceconsejería de Política Lingüística titulado “Evaluación del proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas Vascas” fechado el 31 de julio de 1995.

relacionarse en euskera con la administración y a recibir servicio de la misma en ambas lenguas oficiales.

La LFPV sería desarrollada por una importante batería reglamentaria durante el primer período de planificación²⁶, sustituida ya en el segundo período de planificación por 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 de Euskadi. Esta norma ha venido rigiendo el sistema de planificación lingüística hasta la fecha. El modelo que regula es el sistema de perfiles lingüísticos, de lo que se tratará seguidamente.

2 . 2

ELEMENTOS DEL SISTEMA

El sistema de planificación adoptado por las Administraciones Públicas vascas se basa en la determinación del correspondiente perfil lingüístico a cada uno de los puestos de trabajo que conforman la función pública. El sistema de perfiles lingüísticos es un sistema original en su conjunto, pero que ha importado sus elementos definitorios básicos. El referente principal es el sistema de dotación de puestos bilingües aplicado por la Administración Federal canadiense, orientado a garantizar un “bilingüismo institucional de servicio”²⁷. Otra aportación sería la del sistema de circuitos lingüísticos de la Región de Bruselas Capital²⁸. Y quizás una tercera sería la integración en el sistema de planificación de los datos sociolingüísticos (el porcentaje de población bilingüe que reside en el ámbito de influencia de la correspondiente Administración), característica de multitud de modelos comparados, como el de algunas provincias canadienses o el modelo fines.

El sistema nació con espíritu de generalidad respecto de sus líneas definitorias fundamentales, si bien se establecieron ámbitos exentos de la aplicación de la normativa común respecto de los sectores docente, sanitario y Ertzaintza que se rigen por normas específicas²⁹. Además de estos sectores, el personal al servicio de la Administración de Justicia en el País Vasco también se rige por una normativa propia³⁰.

²⁷ Existen, no obstante, algunas importantes diferencias de enfoque entre ambos sistemas. *Vid.* I. URRUTIA, “El sistema de perfiles lingüísticos docentes y su técnica de aplicación” RVAP nº 61(II), 2001, p. 94.

²⁸ Al respecto P. VANDERNOOT, “La législation linguistique applicable à Bruxelles” en E. Witte (ed), *Het statuut van Brussel. Bruxelles et son statut*. Lancier, Bruxelles, 2004, p. 381.

²⁹ *Vid.* Disposición Adicional primera del Decreto 86/1997, de 15 de abril. Respecto a la policía autonómica véase Decreto 30/1998, de 24 de febrero, por el que se regula el proceso de normalización del euskera en la Ertzaintza. Para el servicio de salud véase el Decreto 67/2003, de 18 de marzo, de Normalización del Uso del Euskera en Osakidetza-Servicio vasco de salud. Este Decreto establece que los perfiles lingüísticos de aplicación en Osakidetza-Servicio vasco de salud son los determinados en el artículo 13 del 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.

³⁰ *Vid.* Decreto 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula el proceso de normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV de 26 de agosto de 2008).

a) El perfil lingüístico

El Perfil Lingüístico se concibe como un estándar que determina el conjunto de los niveles de competencia lingüística necesarios para la provisión y desempeño del puesto de trabajo. El Perfil lingüístico viene conformado por niveles correspondientes a distintas destrezas lingüísticas (comprensión oral, expresión oral, comprensión escrita y expresión escrita). El art. 13.2 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, prevé cuatro perfiles lingüísticos y los define de la siguiente forma:

-El perfil lingüístico 1 requiere la comprensión de textos reales (orales y escritos), siendo limitada la competencia comunicativa tanto en lo que respecta a la expresión oral como a la escrita. Es un nivel de comprensión elemental.

-El perfil lingüístico 2 requiere niveles básicos en todas las destrezas lingüísticas, excepto en la expresión escrita en la que la competencia será elemental.

-El perfil lingüístico 3 requiere el nivel básico en las cuatro destrezas lingüísticas.

-El perfil lingüístico 4 requiere niveles superiores de competencia en las cuatro destrezas lingüísticas³¹.

La descripción de las competencias lingüísticas de cada perfil lingüístico han sido reformuladas con relación a los estándares del marco común europeo de referencia para las lenguas, equiparándose el PL1 al B1, el PL2 al B2, el PL3 al C1 y el PL4 al C2³².

³¹ Los puestos de trabajo en lo que el euskera constituye el contenido específico sobre el que recaen las tareas y funciones a desarrollar (como sería el caso de traductores o técnicos de normalización lingüística) se identifican en las relaciones de puestos de trabajo con la clave TP (técnico profesional). A dichos puestos de trabajo se les asigna el PL4 con preceptividad inmediata, y no se computan para acreditar el cumplimiento del índice de obligado cumplimiento que corresponde a cada Administración.

³² Vid. Artículo 3 del Decreto 64/2008, de 8 de abril, de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y adecuación de los mismos al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

El engarce de los perfiles lingüísticos con los puestos de trabajo se produce a través de las relaciones de puestos de trabajo (RPT), instrumento de ordenación del empleo público³³ que, de acuerdo con el art. 97.6 y 15.1.d) de la LFPV, deberán incorporar el correspondiente perfil lingüístico y, en su caso, la fecha de preceptividad. La jurisprudencia ha considerado como causa de nulidad la omisión de los perfiles lingüísticos y de las fechas de preceptividad en las relaciones de puestos de trabajo³⁴.

b) La fecha de preceptividad

El segundo elemento caracterizador del sistema es la fecha de preceptividad. Como sabemos todos los puestos de trabajo tienen su correspondiente PL pero no todos los perfiles lingüísticos son preceptivos. Que el puesto tenga asignado un PL no significa que el conocimiento del euskera sea condición para su provisión, ello solo es así respecto de las plazas cuyo perfil lingüístico sea preceptivo, es decir, se trate de un perfil con fecha de preceptividad vencida.

La fecha de preceptividad es un elemento que funciona en conjunción con el PL, de tal forma que a partir de la fecha de preceptividad "el cumplimiento del perfil lingüístico se constituirá como exigencia obligatoria para el acceso y desempeño del correspondiente puesto de trabajo" (art. 97.3 LFPV). La cobertura de puestos de trabajo con fecha de preceptividad vencida se deberá realizar con personas que cumplan los perfiles lingüísticos establecidos, bien se trate de procedimientos de selección de personal, bien de procesos de provisión de puestos³⁵. De forma inversa, en tanto el perfil lingüístico no sea preceptivo, su acreditación no será requisito para desempeño de la plaza en cuestión, sirviendo 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.

³³ Vid. Artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público.

³⁴ STSJ PV de 30 de abril de 2001, FJ 4. (RJCA 2001, 1483).

³⁵ STSJ PV de 30 de abril de 2001, FJ 4. (RJCA 2001, 1483).

c) El índice de obligado cumplimiento o índice de preceptividad

Con lo dicho hasta ahora sabemos que todos los puestos de trabajo tienen su correspondiente PL pero que no todos los PL son preceptivos. En las plazas con perfil no preceptivo el conocimiento del euskera no es una exigencia. El elemento que viene a identificar qué porcentaje de las plazas de cada Administración ha de tener PL preceptivo es el 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 preceptivo³⁶.

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

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

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.

El cálculo se realiza sobre la base de los índices sociolingüísticos de la población residente en el ámbito de competencia territorial de cada Administración. Así, para el cálculo del índice en los municipios se utilizan los datos de la población municipal. Lo mismo para calcular el índice correspondiente a la Administración General o a la Administración Foral, utilizándose los datos generales correspondientes a la Comunidad Autónoma o al Territorio Histórico respectivamente,

³⁶ Artículo 11.1 del Decreto 86/1997, de 15 de abril.

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.

Corresponde a los respectivos órganos de gobierno de cada administración pública asignar los perfiles lingüísticos así como, en su caso, la fecha de preceptividad a los puestos de trabajo. Ello se realiza a través de las correspondientes RPT, exigiéndose, en todo caso, un informe previo de la Viceconsejería de Política Lingüística (97.5 LFPV y 23 Decreto 87/1997). Este informe, cuyo objeto es analizar la adecuación de las decisiones de las Administraciones Públicas a la normativa sobre planificación lingüística, ha de ser solicitado por las Administraciones Públicas de forma previa a la adopción de cualquier acuerdo relativo a la asignación de perfiles y preceptividades, disponiendo la Viceconsejería de un mes para su evaluación. Recibido el informe, el órgano de gobierno de la Administración Pública adoptará el acuerdo y, aprobará la incorporación de las correspondientes modificaciones en la Relación de Puestos de Trabajo.

Con relación a la naturaleza de este informe, pese a no tratarse de un informe vinculante, la jurisprudencia ha afirmado que su omisión constituye un vicio de anulabilidad, entendiéndose que "su ausencia afecta de modo relevante a la decisión administrativa, en tanto el órgano competente se ha visto privado de un elemento esencial en la toma de esa decisión... La asignación de perfiles lingüísticos debe efectuarse de conformidad con los criterios que al efecto se hubieran determinado por el Gobierno Vasco, como ordena el art. 97.5 de la Ley de la Función Pública Vasca, del que el informe emitido por la Viceconsejería de Política Lingüística no es sino reflejo de su concreta aplicación a la Administración Pública receptora del mismo"³⁷.

d) Exenciones

El régimen de exención ha sido desarrollado en el art. 42 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, que ha previsto cuatro supuestos de exención:

³⁷ STSJ PV de 29 de octubre de 2004, FJ 4 (JUR 2005, 16888).

- Quienes superen los 45 años al comienzo de cada período de planificación.
- Personas cuyo nivel de estudios no alcanza el Bachiller elemental o el de EGB.
- Personas afectadas por minusvalías físicas o psíquicas que les imposibiliten o dificulten el aprendizaje del euskera.
- Personas en las que concurre carencia manifiesta y contrastada de las destrezas aptitudinales necesarias en el proceso de aprendizaje del idioma.

Mientras que en los dos primeros supuestos se contemplan circunstancias objetivamente apreciables, no así en los dos últimos. De ahí que la norma establezca cautelas, regulando además de la documentación requerida en cada caso³⁸, la composición de las comisiones técnico-médicas³⁹ o técnico-lingüísticas⁴⁰, y fije los criterios que han de tomarse en consideración por parte de las mismas. Al tratarse de una exención respecto de la regla general, la norma ha regulado el procedimiento de exención con carácter restrictivo, introduciendo cautelas y reservas. Y es que la prueba de la capacidad de alguien, cuando la voluntad del mismo es demostrarla, no presenta dificultad, ahora bien, la prueba de la incapacidad de alguien, cuando su voluntad es no demostrar su capacidad, es mucho más comprometida.

³⁸ Artículo 46 Decreto 86/1997, de 15 de abril.

³⁹ Artículo 48 Decreto 86/1997, de 15 de abril.

⁴⁰ Artículo 49.4 Decreto 86/1997, de 15 de abril.

2 . 3

EL INCUMPLIMIENTO DEL PERFIL LINGÜÍSTICO PRECEPTIVO

Una de las piedras angulares del sistema de perfiles lingüísticos es la cuestión relativa a las consecuencias de su incumplimiento. Incumplimiento que podría producirse como consecuencia del vencimiento de la fecha de preceptividad del perfil de una plaza cuyo titular no lo hubiera acreditado. En esa hipótesis mientras que en el período previo a la fecha de preceptividad la adscripción del funcionario era correcta⁴¹, a partir de la fecha de preceptividad ya no lo será, en la medida que el funcionario no ha acreditado el perfil de la plaza en la que se encuentra adscrito (y obviamente no se trate de un caso de exención).

Se trata de una de las cuestiones centrales del sistema, y es por ello que sorprenda la parquedad de la normativa. La LFPV no hace ninguna mención específica a los efectos del incumplimiento del perfil preceptivo por parte del funcionario, o personal laboral. En cualquier caso, en la medida que el art. 97.3 de la LFPV establece que a partir de su fecha de preceptividad, el cumplimiento del perfil lingüístico se constituirá como exigencia obligatoria para el desempeño del correspondiente puesto de trabajo, la consecuencia del incumplimiento sobrevenido del perfil no puede aparejar otra consecuencia que la movilidad forzosa o la pérdida de la adscripción. Es decir, el efecto debiera ser la remoción⁴². Y es a ello a lo que se refiere, de forma mediata, el art 44 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, al indicar que "iniciado un expediente de remoción por no haberse acreditado el perfil preceptivo, si el titular del puesto de trabajo lo acreditara durante su tramitación, se procederá de oficio al archivo de tal expediente"⁴³. Este artículo refiere de forma indirecta la posible remoción del puesto de trabajo por motivos lingüísticos, regulando una situación quizás innecesaria, por lógica, en la medida que la acreditación del perfil haría decaer en todo caso el procedimiento iniciado como consecuencia de su falta de acreditación

⁴¹ Cosa distinta es si podría considerarse definitiva o más bien provisional o transitoria, *vid.* al respecto I. URRUTIA, "El sistema de perfiles lingüísticos docentes..." p. 121.

⁴² *Vid.* al respecto J.M. CASTELLS ARTECHE "La posible remoción del puesto de trabajo por razones lingüísticas: condiciones y requisitos" RVAP 44 (II), 1996, p. 296.

⁴³ Este artículo es reproducción de lo que contemplara el art. 10 del Decreto 238/1993, de 3 de agosto.

y aún no resuelto. Siendo así que cabría pensar que el verdadero objetivo de ese artículo no es otro que hacer referencia, siquiera sea de forma indirecta, a la remoción.

Se trata de una prescripción contenida en un Decreto, ahora bien, no se aprecian mayores obstáculos para encontrar la necesaria cobertura legal a esta eventual posibilidad tanto en la normativa básica como en la propia LFPV. Así, en particular, podemos fijarnos en el art. 50.3 de la LFPV que establece, respecto de los funcionarios que han adquirido su puesto a través de concurso, la posibilidad de ser removidos por causas sobrevenidas, derivadas de una alteración del contenido del puesto realizada a través de las RPT o prevista en las mismas que modifiquen los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria". Lo que podría resultar aplicable a la hipótesis de la transformación de la preceptividad, operada vía RPT y consiguiente inadecuación sobrevenida del funcionario.

De todas formas, la cuestión que surge a continuación es la relativa a la funcionalidad del recurso a la remoción, cuando el funcionario, incluso de haber acreditado su perfil de euskera, continuaría desempeñando su labor exclusivamente en lengua castellana. La reflexión que cabe hacerse es si resulta coherente el recurso a este instrumento como consecuencia de un incumplimiento que cabría considerar formal y no vinculado a una auténtica modificación de los usos lingüísticos del puesto, caso en el que sí podría producirse una falta de capacidad para el desempeño del mismo. En otras palabras, la lógica del recurso a la remoción se encontraría en la verdadera modificación de la lengua de trabajo del puesto. En la medida que la preceptividad de los perfiles no venga aparejada a la lengua de uso ordinario (regulándose debidamente), el recurso a esta figura podría entenderse excesivo.

⁴⁴ De no actuarse la remoción, el efecto más evidente del incumplimiento de la preceptividad será que se limita la movilidad del funcionario. Este únicamente podrá optar por plazas de perfil de no preceptivo o de perfil inferior (si lo ha acreditado). Y en tanto deje vacante su plaza, quien se adscriba a la misma habrá de tener acreditado el perfil de ésta, ya que las provisiones *ex novo* obligatoriamente han de ser correctas. Siendo así que con el tiempo las adscripciones lingüísticamente incorrectas tenderán a desaparecer.

Quizás sea por ello que el recurso a la remoción ha resultado totalmente residual en la práctica. Desconozco si en algún caso se ha utilizado en la Administración General⁴⁴, aunque parece que sí que lo ha sido en algún caso en la Administración local en razón, precisamente, de los usos lingüísticos de la concreta Administración. Si la falta de acreditación del perfil preceptivo de una plaza imposibilitaba el funcionamiento normalizado en euskera por parte de una unidad bilingüe o una unidad administrativa "en euskera" (de la que luego se hablará) o de una organización desconcentrada o descentralizada que preste algún servicio municipal principalmente en euskera, el recurso a la remoción podría resultar justificado. Siempre, eso sí, cumpliéndose con todo rigor con las preceptivas garantías legales y procedimentales (con audiencia al afectado y a la junta de personal) que han de acompañar la eventual aplicación de este recurso.



Tercera parte
JURISPRUDENCIA DEL TC

Como se ha adelantado, una de las piedras angulares del sistema se estableció en el artículo 14.2 LNE, al prever la necesidad de que los poderes públicos determinen “las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas”. Este artículo sería impugnado ante el TC que, al respecto, estableció la doctrina de que “nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas”⁴⁵.

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 Tribunal Constitucional 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”⁴⁶.

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 art. 3.1 que únicamente establece el deber de conocimiento del castellano y no el de las demás lenguas, haciéndolo extensivo a los servidores públicos. Se trataba de un enfoque a nuestro juicio desafortunado en la medida que no cabe equiparar la posición de los ciudadanos sometidos a las relaciones generales con la Administración, respecto de aquellos que, encontrándose a su servicio, deben ser los encargados de garantizar los derechos lingüísticos de los primeros.

⁴⁵ STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 14.

⁴⁶ STC 76/1983, de 5 de agosto; también STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26.

Pero además, un planteamiento de pura lógica lleva a considerar que no cabe establecer deber lingüístico alguno de la Administración que, de un modo u otro, no repercuta de inmediato sobre quienes han de cumplir las funciones y cargos públicos. Es la Administración la encargada de responder a la demanda de uso de las lenguas oficiales y habrá de realizarlo, evidentemente, mediante el personal a su servicio con la suficiente capacidad lingüística.

Con relación al segundo de los modelos teóricos básicos, el que generaliza las exigencias lingüísticas en el acceso a las funciones públicas, el Tribunal Constitucional muy tempranamente también confirmó su constitucionalidad a través de la STC 46/1991 relativa a la Ley de la Función Pública de la Administración de la Generalitat. Esta sentencia vino a afirmar los principios medulares de la cuestión, de entre los que sintéticamente destacaríamos cuatro:

En primer lugar, las exigencias lingüísticas no se conciben como condiciones ajenas a los principios constitucionales que rigen el acceso a las funciones públicas, sino todo lo contrario. “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”⁴⁷. El conocimiento de la lengua propia para acceder a la función pública ha de ser entendido como requisito de capacidad, en conjunción con el resto de capacidades y méritos que rigen los procedimientos selectivos.

En segundo lugar, se ha de guardar la necesaria proporcionalidad entre los requisitos lingüísticos exigidos en el acceso y el nivel de conocimientos requeridos para la función a desempeñar⁴⁸. La exigencia de conocimiento de la lengua propia ha de establecerse en consonancia con las funciones asignadas al puesto a desempeñar. El nivel de capacidad no podría exceder lo razonablemente requerido para el correcto desempeño del puesto, ni tampoco lo inverso.

⁴⁷ STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3.

⁴⁸ “...sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, exigir un nivel de conocimiento del catalán sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate” (STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 4).

En tercer lugar, 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”⁴⁹. A través de esas palabras el Tribunal Constitucional apunta un segundo fundamento de las exigencias lingüísticas. No se trata únicamente de garantizar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a utilizar la lengua propia en sus relaciones con la Administración, sino también posibilitar que la Administración autonómica actúe en cualquiera de las lenguas oficiales⁵⁰. El bilingüismo, además de “de servicio” se concibe con carácter “funcional”.

Y en cuarto lugar, el Tribunal Constitucional destacó que la mayor o menor extensión de las exigencias lingüísticas ha de establecerse de forma razonable y proporcionada en atención a la extensión del uso social de la lengua de que se trate. Desde esa perspectiva, la exigencia generalizada del conocimiento del catalán se justifica “dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma”⁵¹. En otras palabras, la planificación lingüística no puede realizarse al margen de la realidad sociolingüística del territorio sobre el que actúa la Administración.

Recapitulando, el Tribunal Constitucional afirma la constitucionalidad de las exigencias lingüísticas generalizadas sobre la base de los siguientes parámetros: (1) consideración como requisito constitucional de mérito y capacidad, (2) proporcionalidad del requisito respecto de las funciones asignadas al puesto, (3) eficacia del funcionamiento administrativo en las dos lenguas oficiales, (4) proporcionalidad en atención a la extensión del uso social. Pues bien, siendo así, sorprende que la posterior STC 165/2013, de 26 de septiembre, sobre la base de esos mismos parámetros legitimara lo inverso.

⁴⁹ STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3.

⁵⁰ Comparto el criterio de MILIAN i MASSANA, A., “Planificación en las Administraciones de las CC.AA con doble oficialidad lingüística” cit, p. 109.

⁵¹ STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3.

Efectivamente, esa sentencia analizó la constitucionalidad de la, hoy derogada, Ley balear 9/2012⁵², que invirtió la preceptividad del requisito lingüístico para el acceso a la función pública balear, de manera que la acreditación de un nivel de conocimientos del catalán dejó de ser un requisito genérico para el acceso a la función pública y provisión de puestos de trabajo, y sólo resultaba exigible respecto de los escasos puestos de trabajo contemplados expresamente en la norma, valorándose en los demás casos como mérito. Se trató de una norma que rompía con los consensos existentes hasta la fecha en materia de lengua, proclives a recuperar, en la legislación sobre el uso de las lenguas oficiales, aquellos elementos necesarios para devolver al catalán un estatus más coherente con los mandatos de protección y fomento determinados por el Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional, en la citada STC 165/2013, de 26 de septiembre, para justificar el carácter regresivo de la reforma legal balear en materia lingüística, se sirvió nuevamente de la doctrina del equilibrio inexcusable entre lenguas, indicando que “Desde esta estricta perspectiva jurídico-constitucional, la opción de política legislativa aquí enjuiciada de conformar una función pública donde no sea necesario genéricamente el requisito lingüístico de la lengua propia no implica necesariamente una posición subordinada de esta lengua”⁵³. El enfoque es, a nuestro juicio, incorrecto, ya que el objetivo de la norma no era el de privilegiar la lengua propia, sino inversamente, el de dejar de privilegiarla. Y la cuestión a plantear si los poderes públicos pueden adoptar una orientación regresiva de ese cariz.

⁵² Ley 9/2012, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Norma derogada por Ley 4/2016, de 6 de abril de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública.

⁵³ STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 7.

⁵⁴ Surge la cuestión de si esta visión tan pacata se corresponde con las obligaciones de la CELRM. En especial si se cumple el compromiso del artículo 10.3 que exige “velar por que las lenguas regionales o minoritarias se empleen al prestarse un servicio”, y de art 13.2.c que exige “velar por que los servicios sociales como los hospitales, las residencias de la tercera edad, los asilos ofrezcan la posibilidad de recibir y atender en su lengua a los hablantes de una lengua regional o minoritaria que necesiten cuidados por razones de salud, edad o por otros motivos”.

Soportar el proceso de normalización lingüística exclusivamente sobre los puestos de trabajo de atención directa y de información a la ciudadanía resulta claramente insuficiente y difícilmente comprensible⁵⁴. Pero además, tal y como expresa el Voto Particular a esa sentencia, “si el Tribunal Constitucional avaló en 1991 la «razonabilidad» y el carácter «justificado y equitativo» de la exigencia de cierto nivel de conocimiento como requisito general de capacidad, con la misma Constitución y un Estatuto de Autonomía similar, no puede ser razonable, justificado y equitativo en 2013 no valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, ignorando el carácter oficial del catalán y la propia eficacia de la Administración autónoma, en la cual un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo, dado el carácter cooficial del idioma catalán en las Illes Balears y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma”⁵⁵.

⁵⁵ Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia 165/2013, apartado 2.



Cuarta parte
JURISPRUDENCIA DEL TS

El sistema de perfiles lingüísticos no ha sido objeto de pronunciamientos generales por parte del TS, si bien en alguna ocasión se ha enfrentado a cuestiones concretas, como la acreditación de los perfiles preceptivos en el período de prácticas, sin profundizar en la aplicación del modelo de planificación⁵⁶. La falta de referencias jurisprudenciales relativas al sistema de perfiles puede ser considerado como una evidencia de su adecuación jurídica. Y es que el sistema de planificación basado en los perfiles lingüísticos, que individualiza las plazas en las que el conocimiento del euskera funcionará con carácter preceptivo en el acceso, de acuerdo con la realidad sociolingüística de la población, y exigiendo unos estándares acomodados a la naturaleza de las funciones del puesto, tiene las suficientes dosis de solidez y objetividad que hacen desvanecerse las eventuales tachas de inconstitucionalidad.

Desde esta perspectiva cabe constatar, como aspecto positivo, que durante la vigencia del Decreto 86/1997, de 15 de abril, han dejado de producirse impugnaciones sistemáticas por parte del Abogado del Estado contra toda convocatoria de acceso a las administraciones públicas vascas en las que se exija o se valore como mérito el conocimiento del euskera, tan características de la década de los años ochenta y primeros noventa⁵⁷.

Pero dicho eso, un aspecto que no podemos pasar por alto es que el TS sí que se ha pronunciado de forma general sobre las exigencias lingüísticas para el acceso a las funciones públicas, sin que en ellas encontremos referencia ni alusión alguna a los perfiles lingüísticos. Da la impresión de que la doctrina jurisprudencial hubiera hecho total abstracción de los perfiles lingüísticos. Ahora bien, el Tribunal Supremo sí que ha fijado doctrina legal (incluso en recurso de casación en interés de ley) y viene definida de la siguiente manera:

“...la doctrina legal actualmente vigente sobre la materia puede resumirse en los siguientes puntos:

- Primero, que el principio general sigue siendo el de que pueda valorarse como mérito no eliminatorio el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano;

⁵⁶ STS de 21 de febrero de 2007 FJ 2 (RJ 887, 2007); STS 23 de octubre de 2006.

⁵⁷ Vid. COBREROS, *El régimen jurídico...* p. 82-84.

- Segundo, que para concretas y determinadas plazas, los poderes públicos competentes pueden darle dicho carácter a la prueba de conocimiento del idioma cooficial de la respectiva Comunidad Autónoma;
- Tercero, que la finalidad de esta excepción al principio general es la de proveer a la presencia en la Administración de personal de habla de lengua vernácula, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad (Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1986;
- Cuarto, que la apreciación del cumplimiento de esta concreta finalidad obliga a considerar discriminatoria la mencionada exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su Comunidad Autónoma, debiendo reservarse para aquellas en las que la imposibilidad de utilizarla les pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relacionan con la Administración, lo que a su vez implica la necesidad de valorar en cada caso las funciones que sean competencia de la plaza que pretenda cubrirse, así como el conjunto de funcionarios a los que corresponda un determinado servicio, de manera que en las que se aprecie la concurrencia de la perturbación mencionada, pueda garantizarse que alguno de los funcionarios habla el idioma peculiar de la Comunidad, todo ello matizado por la vigencia del deber constitucional de conocer el castellano, que el artículo tercero de nuestra Norma Suprema impone a todos los españoles;
- y Quinto, que, cuando no medie alguna de estas circunstancias, sigue siendo plenamente aplicable la constante tesis jurisprudencial que considera discriminatoria la exigencia del conocimiento de los idiomas de las Comunidades Autónomas con carácter obligatorio, expreso o implícito⁵⁸."

La lectura de la doctrina fijada con carácter general por el TS lleva a destacar su carácter restrictivo. El único fundamento que se apunta como factor legitimador de las exigencias lingüísticas es la garantía del derecho de uso por parte de los ciudadanos (sin mención alguna al resto de fundamentos referidos por STC 46/1991, de 28 de febrero, antes referidos). Las exigencias lingüísticas

⁵⁸ STS de 15 de diciembre de 1998 (RJ 1999, 696) recurso de casación en interés de ley. Esta Sentencia que fija la doctrina legal refiere las SSTs de 16 de abril de 1990 (RJ 1990, 4978) , 8 de julio de 1994 (RJ 1994, 6013) , 18 de abril de 1995 (RJ 1995, 3177)), 19 de febrero (RJ 1996, 1560) , 26 de marzo (RJ 1996, 2593) y 22 de julio de 1996 (RJ 1996, 5740) y 20 de marzo de 1998 (RJ 1998, 3021).

únicamente se entienden legítimas cuando se establecen en los puestos que tienen directa e inmediata relación con los administrados, es decir, son exclusivamente aplicables a las plazas "directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas" y solo, si de no hacerse, pudiera producirse "una perturbación importante" en el derecho a usar la lengua propia; únicamente en el caso de que se apreciase esa perturbación importante, cabría garantizar que "alguno de los funcionarios" habla el idioma peculiar de la Comunidad.

Esta línea interpretativa, a nuestro juicio excesivamente restrictiva, y que no toma en consideración el sistema de planificación lingüística como elemento objetivador y racionalizador de las exigencias lingüísticas, pese a haber sido seguida por otras sentencias⁵⁹, hemos de entenderla totalmente superada en la actualidad.

De todas formas, el juicio de proporcionalidad sigue constituyendo una de las piedras angulares del enfoque por parte del Tribunal Supremo. Así, ha afirmado que "en el caso de estos mismos preceptos que acaban de citarse no puede entenderse que son disconformes a derecho más que si suponen una discriminación, en cuanto se imponga la lengua vasca en la selección del personal o en la provisión de puestos de trabajo cuando se trate de cubrir plazas no directamente vinculadas a la utilización por los administrados que así lo deseen de la lengua de la Comunidad Autónoma"⁶⁰.

En análisis de la necesidad y la proporcionalidad ha sido aplicado a los concesionarios entendiéndose discriminatoria la exigencia de conocimiento del euskera para la gestión de servicios públicos "porque el alcance y contenido de

⁵⁹ Así, por ejemplo en la STS de 18 de enero de 2000 RJ 2000, 1227, con reiteración de la doctrina legal transcrita, se afirma que "se ha de llegar a la conclusión de que sí es discriminatoria la exigencia del conocimiento del euskera como requisito que deben reunir los aspirantes, según la Base 3 g) de la Convocatoria, por cuanto que, el alcance, características y contenido de las funciones y obligaciones que han de desempeñar y cumplir los designados para dichas plazas -de fontanería, de pintura y de albañilería-, no justifican dicha exigencia de conocimiento del euskera, al no estar dicho conocimiento vinculado al desempeño de las mismas, lo que ha de motivar la desestimación del recurso de apelación" (FJ 5). STS de 6 de julio de 1999 (RJ 1999, 6912). Más recientemente Sentencia de Audiencia Nacional de 4 octubre 2006 JUR 2006\257173.

⁶⁰ STS de 13 noviembre 2000 (RJ 2000, 10348).

la gestión y explotación del servicio de que ha de encargarse el concesionario, según el art. 3 del Pliego de Bases, no justifica dicha exigencia del conocimiento del euskera como «requisito inexcusable», que aquí se traduce en eliminatio-rio de otros aspirantes a la concesión que no conozcan dicha lengua, cuando resulta que la calidad de concesionario y la de sus obligaciones no está ni vinculada a la necesidad de utilizarla, ni cabe entender que ocasione una im-portante perturbación en el derecho a su utilización por parte de los usuarios del Frontón⁶¹.

La aplicación de la doctrina del TS también se ha producido en otras ins-tancias, afirmándose que “examinando estas funciones, se aprecia que el Se-cretario no tiene funciones que impliquen o conlleven un trato directo con los administrados, a nivel de requerir un conocimiento adecuado de la lengua au-tonómica para una correcta relación con los mismos, ya que se trata de funcio-nes de otra naturaleza, que no implican ese trato directo al que se hace referen-cia.... Y en este caso, al tratarse de plazas que no conllevan un trato directo con los administrados se vulnera la interpretación que el TS viene realizando, y con ello el art. 23 en relación con el art. 14 de la CE, puesto que nada impide el que se valore como mérito el conocimiento de la lengua, pero no se justifica como requisito excluyente...”⁶².

¿Qué valoración de conjunto cabe hacerse? La primera cuestión que surge es la relativa a la adecuación de la jurisprudencia del TS a la doctrina del TC que se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las exigencias lingüísticas (in-cluso sobre las exigencias establecidas con carácter general, como es el caso de Cataluña). Da la impresión de que la doctrina jurisprudencial hubiera hecho total abstracción del sistema de perfiles lingüísticos; sistema que individualiza las plazas en las que el conocimiento del euskera funcionará con carácter pre-ceptivo en el acceso, de forma acomodada a la realidad sociolingüística de la población, y que establece unos estándares proporcionales a la naturaleza de las funciones del puesto de trabajo de que se trate, de forma coherente con los

parámetros fijados por el TC. La conclusión a la que llega el intérprete jurídico es la constatación de una cierta inestabilidad o inseguridad en la materia. De todas formas se ha de decir que el TS no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el sistema de perfiles lingüísticos, lo que ya de por sí es un factor positivo, desaconsejando profundizar en esta cuestión, más allá de dejar apuntado el carácter restrictivo de la doctrina del TS sobre esta cuestión.

⁶¹ STS de 8 marzo 1999 (RJ 1999, 2743).

⁶² STSJM de 21 marzo de 2007, FJ 5 (JUR 2007, 230526).



Quinta parte

JURISPRUDENCIA DEL TSJPV

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha pronunciado varias veces sobre aspectos relativos al sistema de perfiles lingüísticos. Una de las primeras ocasiones se produjo como consecuencia del recurso planteado por un sindicato contra el primer Plan de Normalización del uso del euskera de la Comunidad Autónoma de Euskadi dictado en desarrollo de la normativa sobre perfiles lingüísticos. El recurso sería íntegramente desestimado por el TSJPV al considerar, en lo que ahora interesa, que el plan únicamente establece líneas generales de actuación que deberán concretarse en otros instrumentos jurídicos. Así, frente a la alegación de indefinición al remitir a los Departamentos la identificación de los puestos a los que se asignará fecha de preceptividad, el Tribunal estima que el Plan únicamente fija criterios que habrán de cristalizar a través de instrumentos como las RPT⁶³. De otro lado, el sindicato recurrente entendía no acorde a Derecho que la asignación de perfiles fuera establecida en atención a la competencia lingüística necesaria para el desempeño del puesto en vez de basarse en los Cuerpos, a lo que el Tribunal contesta que lo único que aborda el Plan son criterios de asignación de preceptividades pero sin mayor concreción, lo que le lleva a desestimar el motivo impugnatorio⁶⁴.

En todo caso, en alguna ocasión, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sí que se ha pronunciado sobre la asignación de concretos perfiles a los puestos de trabajo. Así, diría que “no basta con afirmar que las funciones asignadas al puesto de trabajo son de alto nivel y coinciden con el PL4 si tenemos en cuenta que... no queda acreditada mínimamente la necesidad de dichos conocimientos en atención a las relaciones externas del puesto desde el momento en que tal y como se afirma en la demanda las relaciones se establecen en castellano, y la documentación necesaria para el desempeño de las funciones está en castellano o en inglés”⁶⁵. El argumento puede ser cuestionable ya que la asignación de los perfiles a las plazas no puede realizarse sobre la base de los usos lingüísticos de los funcionarios sino a la

⁶³ STSJPV de 3 de marzo de 2000 FJ 2 (RJCA 2000, 446).

⁶⁴ STSJPV de 3 de marzo de 2000 FJ 3.

⁶⁵ STSJPV de 26 de octubre de 2007, FJ 3 (JUR 2008, 32694).

inversa. El sistema de perfiles lingüísticos se fundamenta en la asignación de los estándares de conocimiento de acuerdo con las funciones asignadas a los puestos de trabajo, la objetivación de las exigencias lingüísticas se realiza sobre la base de las funciones asignadas a los puestos, y la proporcionalidad se articula a través del índice de preceptividad, determinado por el porcentaje de población vascoparlante que reside en el ámbito de actuación del órgano administrativo correspondiente. Esos son los elementos objetivadores del sistema, que no pueden verse alterados por la práctica lingüística de quien ocupa un determinado puesto de trabajo, ya que de ser así la propia planificación lingüística quedaría bloqueada, privándola de operatividad.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 10 julio de 2009*, resolvió un recurso planteado contra la aprobación de las RPT por parte de un municipio⁶⁶. Se impugnó, en concreto, la modificación de la fecha de preceptividad de un puesto de Suboficial de Policía Municipal. Con relación a ese puesto, la RPT anterior (BOB de 3 de agosto de 2.006) fijaba como fecha de preceptividad la del 31 de diciembre de 2003, fecha que sería modificada difiriéndose la preceptividad del correspondiente perfil al 31 de diciembre de 2007. Lo que se pretendía a través de la nueva RPT era modificar la naturaleza de un perfil lingüístico, pasando de ser un perfil preceptivo a un perfil no preceptivo o diferido hasta el último día del año 2007. De acuerdo con la legislación de función pública vasca, “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”⁶⁷, ahora bien, “a partir de su fecha de preceptividad, el cumplimiento del perfil lingüístico se constituirá como exigencia obligatoria para el acceso y desempeño del correspondiente puesto de trabajo”⁶⁸.

⁶⁶ Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arrigorriaga de 5 de diciembre de 2006, de aprobación de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento (que sería publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia de 18 de enero de 2007).

⁶⁷ Artículo 97.2 de la Ley 6/1998, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

⁶⁸ Artículo 97.3 de la Ley 6/1998, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

La cuestión que plantea esta Sentencia es si cada Administración se encuentra, o no, facultada para modificar con entera libertad la preceptividad de los perfiles lingüísticos de sus correspondientes puestos de trabajo como derivado de su capacidad de autoorganización. La respuesta, evidentemente, es negativa. Dos son los factores que delimitan esa facultad: uno procedimental y otro material. En lo que se refiere a este último, se ha de tener en cuenta que corresponde al Gobierno Vasco, a propuesta de la Viceconsejería de Política Lingüística, establecer los criterios de asignación de preceptividades. De acuerdo con la legislación “la asignación del perfil lingüístico a cada uno de los puestos de trabajo existentes en las Administraciones Públicas vascas, así como su fecha de preceptividad, se efectuará por sus respectivos órganos de gobierno, de conformidad con los criterios que al efecto se hubieran determinado por el Gobierno vasco, previo informe de la Secretaría de Política Lingüística”⁶⁹. Este último inciso establece el segundo factor delimitador, de naturaleza procedimental, consistente en un informe previo de la Secretaría de Política Lingüística. Este límite procedimental ha sido desarrollado reglamentariamente, exigiendo que la solicitud de informe se realice con carácter previo a la adopción de cualquier acuerdo relativo a la asignación de perfiles lingüísticos y preceptividades de los puestos de trabajo de sus plantillas; se detalla, asimismo, la información que deberá remitirse a la Secretaría de Política Lingüística, incluyéndose, entre otros aspectos, la “identificación de los titulares y ocupantes de los puestos de trabajo, con detalle de su fecha de nacimiento y de su nivel de conocimiento de euskera” así como una “memoria explicativa de las modificaciones de tipo funcional que a su vez supongan modificaciones de estructura que justifiquen la conveniencia de alterar la asignación de perfiles lingüísticos o de preceptividades”⁷⁰. No se trata de un informe vinculante, pero sí de un informe preceptivo.

⁶⁹ Artículo 97.5 de la Ley 6/1998, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Los factores materiales se han desarrollado en los artículos 20 a 22 del 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.

⁷⁰ Artículo 23.2 del 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.

Pues bien, en el caso de autos no se esperó a recibir el informe para modificar el perfil lingüístico a través de la RPT y al respecto el tribunal entendió que: "en modo alguno puede estimarse que se salva la ilegalidad de la asignación de perfiles analizada por el hecho de haber recabado el informe preceptivo y aprobar el acto sin esperar a que el mismo fuera efectivamente remitido toda vez que del informe de la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco unido a la pieza de prueba de la actora resulta que el acuerdo recurrido se dictó sin esperar a la remisión del informe que no fue emitido por causas imputables al propio Ayuntamiento demandado, el cual no remitió la documentación pertinente y necesaria para la emisión del informe"⁷¹. El Tribunal entiende que, a través de la participación de la Viceconsejería de Política Lingüística, la normativa ha querido establecer un cauce para reconducir eventuales excesos o arbitrariedades que pudieran producirse a través de la alteración injustificada de la naturaleza lingüística de los puestos de trabajo. En definitiva la Sentencia estimó la pretensión anulatoria en lo relativo a la modificación de la fecha de preceptividad del puesto de trabajo de Suboficial de Policía Municipal, anulando el acto recurrido en ese concreto extremo.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria de 11 diciembre de 2012, resuelve la impugnación del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local del Territorio Histórico de Alava contra el acuerdo 156/2011, de 22 de marzo, del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Alava que aprueba la convocatoria del concurso ordinario para el año 2011, para la provisión de plazas vacantes reservadas a funcionarios de administración local de habilitación de carácter estatal. La parte demandante interesaba, entre otras cuestiones, la declaración de nulidad de la preceptividad del perfil lingüístico 4 incluido en la convocatoria para el puesto de Secretario-Interventor del ayuntamiento de Valdegovía. La demandante cuestionaba la preceptividad del euskera nivel 4 (nivel superior de euskera) para el puesto de Secretario-Interventor, porque, a su juicio, resulta contrario a las condiciones de igualdad y entendía que en las funciones de Secretario-Interventor

⁷¹ STSJPV de 10 de julio de 2009, FJ 3.

no implican o conllevan un trato directo con los ciudadanos, como para requerir un conocimiento elevado del idioma oficial en la Comunidad Autónoma. El Colegio Oficial de Secretarios de Alava consideraba, en definitiva, que el requisito lingüístico suponía una exigencia desproporcionada que impedía el acceso al concurso en condiciones de igualdad.

El Juzgado resolvió la cuestión aduciendo que "el artículo 9 del 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 del País Vasco dispone que tanto el perfil lingüístico como la fecha de preceptividad deben figurar en las Relaciones de Puestos de Trabajo de cada administración. Y, en este sentido, por el Pleno del citado ayuntamiento de Valdegovía de 30 de octubre de 2009 se acordó la modificación de la RPT y de la Plantilla orgánica de personal en relación con el perfil lingüístico y fecha de preceptividad. Se trata, de un acto firme y consentido por la recurrente"⁷². Efectivamente, con independencia de la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y de su forma de impugnación, la demandante no impugnó directamente la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Valdegovía (en la que constaba la asignación del PL4 al puesto de secretaria-intervención) ni tampoco lo hizo indirectamente, limitando su recurso a pretender la nulidad del Acuerdo 156/2011, de 22 de marzo, del Consejo de Diputados de la Diputación Foral que aprobó la convocatoria del concurso ordinario para el año 2011, el cual se limitaba a ofertar la plaza cuyas características venían previamente establecidas en la RPT del ayuntamiento.

En todo caso, independientemente de esta cuestión, la actuación impugnada resultaba a nuestro entender plenamente ajustada a Derecho. De acuerdo con el sistema de perfiles lingüísticos, el elemento que los objetiva no es la relación directa con los administrados, sino la consideración de las funciones asignadas a los puestos de trabajo. Desde esa perspectiva, atendiendo a las funciones a desarrollar por la secretaría-intervención, que la RPT establezca el perfil lingüístico superior resulta totalmente razonable.

⁷² Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria de 11 diciembre de 2012, (Sentencia núm. 252/2012. JUR 2013\123062), FJ 4.

*La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Bilbao de 19 de julio de 2012*⁷³ resuelve un caso relativo a la gestión de las bolsas de sustituciones utilizadas para cubrir bajas temporales en centros públicos de asistencia social dependientes de la Diputación Foral de Bizkaia, encontrándose la cuestión lingüística en el núcleo de la controversia. En concreto, el caso se planteó como consecuencia de la necesidad de cobertura de un puesto de trabajo de camarera-limpiadora al que la RPT asignaba perfil lingüístico. La parte demandante fundamentaba su pretensión sobre la base de los criterios de Gestión de las Bolsas de Trabajo Temporal⁷⁴ argumentando su mejor derecho a ser contratada por el Instituto Foral de Asistencia Social en razón de que obtuvo mayor puntuación que quien fuera contratada temporalmente. A juicio de la recurrente, la actuación del Instituto Foral no resultaba conforme a Derecho por vulnerar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público que también rigen en la contratación temporal sea o no de carácter administrativo.

El art 3 de los Criterios de Gestión de las Bolsas de Trabajo Temporal regula el régimen relativo al orden de prelación entre las personas integrantes de la bolsa, y el art 5 establece que el llamamiento se producirá siempre empezando por el primer integrante de la lista correspondiente, lo que significa que las listas se gestionan atendiendo rigurosamente al orden de puntuación en el que se encuentran sus integrantes. Efectivamente, la demandante tenía mayor puntuación y por tanto se encontraba en una posición prioritaria respecto de quien fue finalmente contratada.

El Juzgado resolvió la controversia indicando que “en el art 13 de dichos Criterios, se dispone que cuando se trate de cubrir un puesto de trabajo que tenga perfil lingüístico preceptivo deberá llamarse a las personas que hubiesen

⁷³ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Bilbao de 19 de julio de 2012 (Sentencia núm. 230/2012. JUR 2013\100898).

⁷⁴ El documento de Gestión de Bolsas de Sustituciones fue aprobado por la Junta de Gobierno del Instituto Foral de Asistencia Social de Bizkaia, en su reunión ordinaria de fecha 31 de octubre de 2008, Acta número 5/08, y posteriormente publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia núm. 247, de 24 de diciembre de 2008, p. 31895.

acreditado dicho perfil en cualquiera de las cuatro bolsas de que se trate y si no hubiera personas disponibles con perfil lingüístico preceptivo requerido en la Bolsa correspondiente se procederá a aplicar el protocolo de actuación para la interpretación y aplicación de determinados preceptos en el plan de normalización del uso del euskera de 24 de abril de 2007, de la Diputación Foral de Bizkaia, teniendo en cuenta en cualquier caso que las referencias a la Dirección Pública deben serlo a la Gerencia del IFAS⁷⁵. El puesto en cuestión de camarera-limpiadora tenía asignado en la RPT perfil lingüístico preceptivo. Perfil lingüístico que la actora en el proceso contencioso no había acreditado, por lo que resultaba inviable su pretensión de proveer el puesto en cuestión, pese a tener mejor puntuación general que quien fue finalmente contratada por tener acreditado el perfil lingüístico requerido. Los puestos con perfil preceptivo (o vencido) han de ser provistos por aquellas personas que tienen acreditados los perfiles lingüísticos de que se trate, ordenándolas de acuerdo con su puntuación en la bolsa de sustitución. Fue así como se realizó, por tanto, la actuación administrativa resultó ajustada a Derecho y así lo decretó correctamente el Juzgado.

*La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Vitoria-Gasteiz, núm. 14/2013 de 30 enero de 2013*⁷⁶ resuelve la impugnación contra la Resolución de 25 de agosto, de la Directora Gerente de Osakidetza (Servicio Vasco de Salud) de la Comarca de Uribe por la que se convocó la provisión de varios puestos funcionales vacantes de pediatría y medicina de familia por el sistema de movilidad interna permanente. A los puestos de trabajo objeto de recurso no se les asignó preceptividad alguna en sus correspondientes perfiles lingüísticos (es decir, la acreditación del nivel de conocimiento de euskera –el PL- no se determinó con carácter preceptivo), entendiéndose la parte recurrente que ello contravenía el Decreto 67/2003, de 18 de marzo, de normalización del uso del Euskera en Osakidetza.

El artículo 5 del Decreto 67/2003, de 18 de marzo, de normalización del uso del Euskera en Osakidetza, establece los objetivos lingüísticos mínimos para la

⁷⁵ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Bilbao de 19 de julio de 2012, FJ 4.

asistencia primaria, determinando qué servicios han de ser bilingües en atención al índice de población bilingüe que reside en la zona de influencia del correspondiente centro de salud. Así, aplicando esta normativa al caso objeto de enjuiciamiento, y atendiendo al índice de población vascoparlante en la zona de influencia de los centros de salud referidos por la Resolución objeto de recurso, los objetivos mínimos a cumplir eran los fijados en el artículo 5.1.c) del Decreto de referencia, que dispone lo siguiente:

“c) Cuando los ámbitos o zonas de influencia o de actuación de los centros sanitarios tengan un porcentaje de euskaldunes superior al 20% y hasta el 45%, los servicios de las áreas de atención al cliente ofertados por Osakidetza-Servicio Vasco de Salud serán bilingües.

Además, en municipios con más de 30.000 habitantes, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud ofertará servicios de atención infantil y medicina general bilingües”⁷⁷.

Asimismo, el artículo 10 de la misma norma dispone que “cuando las unidades de atención primaria y de atención especializada deban ofertar servicios bilingües, al menos el 80% de sus efectivos habrán de tener asignada la correspondiente fecha de preceptividad”.

Sobre estas bases, en la medida que los puestos objeto de recurso eran de atención primaria así como del servicio de atención infantil no hospitalaria (pediatría) y uno de medicina general que, atendiendo al porcentaje de euskaldunes del ámbito o zona de influencia del centro sanitario al que estaban adscritos debieran ser bilingües, la recurrente entendía que se vulneraba el Decreto 67/2003, de 18 de marzo, de normalización del uso del Euskera en Osakidetza. Ello se entendía de esa forma ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 arriba transcrito, al menos el 80% de los efectivos debieran tener asignada la correspondiente fecha de preceptividad. La no asignación de fecha de preceptividad al perfil lingüístico de los puestos funcionales objeto de la convocatoria provocaba que el porcentaje de los efectivos en las

⁷⁷ Artículo 5.1.c del Decreto 67/2003, de 18 de marzo, de normalización del uso del Euskera en Osakidetza.

unidades de atención primaria, donde éstos se encontraban adscritos, fuera inferior al 80%.

El Juzgado no compartió este parecer, entendiendo que el artículo 5.1 c) del Decreto 67/2003 establece el bilingüismo para los servicios de atención al cliente ofertados en la zona sociolingüística que tenga un porcentaje de euskaldunes superior al 20% y hasta el 45%, servicios a los que sí es aplicable que el 80% de los efectivos deban tener asignada fecha de preceptividad; ahora bien, lo que no establece el mencionado precepto, según la Sentencia, es la misma obligación para los servicios de atención infantil y medicina general.

La lectura de la Sentencia puede ser objeto de discusión ya que, a nuestro juicio, no ha prestado suficiente atención al segundo párrafo del artículo 5.1.c del Decreto que dice que “además, en municipios con más de 30.000 habitantes, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud ofertará servicios de atención infantil y medicina general bilingües”, como era el caso. Este párrafo indica claramente que “además” de los servicios de atención al cliente, también los de atención infantil y medicina general han de ser bilingües, cuando la población municipal supere los 30.000 habitantes (que era el caso de Getxo) y, por tanto, el 80% de sus plazas debiera contar con perfil preceptivo. Es por ello que no se estime adecuada la lectura del Juzgado que entiende que el objetivo mínimo a alcanzar en municipios de más de 30.000 habitantes consiste en realizar una oferta de servicios de atención infantil y medicina general bilingües “adecuada” a las necesidades de la población euskadun. A nuestro entender, la norma ya especifica cuál ha de ser esa oferta general bilingüe “adecuada” a las necesidades de la población euskaldún, cifrándola en el 80 de los puestos, que debieran tener perfil preceptivo, haciendo a los profesionales sanitarios aptos para prestar sus servicios también en euskera. Que los servicios de pediatría sean bilingües resulta especialmente importante, ya que en las edades más tempranas se producen casos de niños y niñas unilingües vascoparlantes, lo que aconseja que la Administración sanitaria vasca se esfuerce más por crear un entorno lingüístico amable con la lengua de sus clientes y especialmente si es la única que éstos entienden.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 7 de enero de 2014 resuelve una cuestión relativa a los perfiles lingüísticos de aplicación al personal de la

administración local. En el caso de autos se planteó lo siguiente: una plaza del ayuntamiento de Donostia-San Sebastian tenía establecido el perfil lingüístico 3 desde abril de 1991 y su fecha de preceptividad era el 31 de diciembre de 1993, día a partir del cual el PL3 se convirtió en preceptivo o vencido. La plaza en cuestión fue provista al de un cierto tiempo por un funcionario interino, sin que el Ayuntamiento considerara que la exigencia del PL le fuera de aplicación debido a que no se trataba de un funcionario de carrera. Posteriormente por Acuerdo de 15 de diciembre de 2006, el Ayuntamiento modificó la denominación del puesto en concreto sin variar la asignación del PL3 y su preceptividad vencida, por entender que no habiéndose producido cambio alguno en el contenido funcional del puesto en cuestión, sólo en su denominación, no concurren circunstancias que podrían haber aconsejado la revisión de la asignación del perfil ni de su preceptividad. Contra este acuerdo el interesado (que en aquel momento proveía la plaza en cuestión sin tener acreditado el PL3) interpuso recurso administrativo, alegando que debieran haberse revisado los criterios lingüísticos de la plaza que él venía ocupando, adecuándose aquellos a la innecesidad de conocimiento del euskera para proveerla.

El Tribunal centra su análisis en verificar si en el caso enjuiciado resultaba obligado, o no, iniciar el procedimiento para la supresión o revisión del perfil lingüístico y su fecha de preceptividad que fueron asignados en el primer periodo de planificación. Concluye el Tribunal Superior en sentido afirmativo sobre la base de entender que se trata de una reestructuración de las áreas municipales. La conclusión a la que llega el Tribunal resulta dioscutable por varias razones. En primer lugar, debido a que la modificación del organigrama aprobada por el acuerdo recurrido (de 15 de diciembre de 2006) no alcanzó a las condiciones de desempeño y funciones del puesto en cuestión, limitándose a ser un mero cambio de denominación de la plaza sin ninguna trascendencia desde la perspectiva funcional.

En segundo lugar, porque la conclusión a la que llega el Tribunal es precisamente la inversa a la que llega el órgano técnico municipal que, por prescripción legal, informó sobre la modificación producida. Efectivamente, el propio Plan de Normalización Lingüística del Ayuntamiento exigía la participación del Patronato Municipal de Euskara en el caso de eventuales reestructuraciones para

pronunciarse sobre la necesidad de modificar, o no, los perfiles y preceptividades anteriormente establecidos. Y el Patronato emitió informe, concluyendo que en la medida que las funciones del puesto no se modificaban en absoluto, su caracterización lingüística tampoco debiera modificarse. Incluso, la Viceconsejería de Política Lingüística emitió informe en el que no sólo no consideró necesario minorar el requisito lingüístico establecido (el PL3 y su preceptividad), sino que recomendó aumentar el nivel de conocimiento de euskera para la plaza en cuestión, pasando del PL3 al PL 4.

Y en tercer lugar se estima que las actuaciones del Ayuntamiento se produjeron dentro del margen de discrecionalidad que se reconoce a las Administraciones públicas en materia lingüística a la hora de asignar perfiles y preceptividades, cuya revisión por parte de los Tribunales ha de resultar limitada, precisamente, por su eminente carácter técnico.

*La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 30 de septiembre de 2015*⁷⁸ resolvió una impugnación contra la calificación obtenida en una prueba de acreditación de perfiles lingüísticos. En este caso se trataba de una aspirante que superó el examen escrito pero no el examen oral, planteando la incorrección de la calificación otorgada por el tribunal a su examen oral al considerar que poseía las destrezas lingüísticas necesarias, y que éstas vienen avaladas por los ejercicios aprobados por la recurrente en el programa Irale (programa de formación lingüística del profesorado), así como por varias testificales realizadas en el marco del propio proceso. Interesa reparar en que el supuesto de autos no cuestionó la motivación del acto, sino su propio acierto, al pretender la actora que debió recibir la calificación de apta por reunir los conocimientos y destrezas lingüísticas exigidos para la obtención del perfil (PL) de acuerdo con la normativa. Y ello sobre la base de que así lo acreditaron las testificales prestadas y la pericial de parte, y porque, a su juicio, el tribunal examinador no respetó la Orden de 10 de enero de 1994 y debió valorar conjuntamente la prueba y la evaluación global del programa Irale, cosa que no se hizo.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 30 de septiembre de 2015 (Roj: STSJ PV 2694/2015)

La respuesta del Tribunal Superior fue que las testificales y pericial invocadas por la recurrente no pueden servir de sustento para contradecir la decisión del tribunal examinador, puesto que dicho planteamiento incide directamente en el ámbito de la discrecionalidad técnica de que se halla investido, pretendiendo del Tribunal que sustituya el juicio técnico del tribunal examinador por el suyo propio, o el de las personas que prestaron su declaración o su juicio pericial. Asimismo, entiende que la no consideración de la evaluación continua del programa lrales a efectos de la calificación final no supuso una vulneración de la Orden de 10 de enero de 1994. Ello es así porque el art. 6.6 de la citada Orden establece que el informe de valoración conjunta solo ha de ser determinante en el caso de que los resultados de las pruebas de acreditación de perfil no permitan dilucidar si el cursillista tiene la competencia lingüística suficiente, por encontrarse en los límites de apto o no apto, y exista una discrepancia poco significativa entre los resultados obtenidos en las mismas y la valoración global. Aun cuando la recurrente pretendió del tribunal examinador la aplicación de dicho precepto, el tribunal lo rechazó razonando que había obtenido la calificación de insuficiente y no se hallaba en el límite del aprobado. La Sala concluye que nuevamente en esta cuestión tampoco puede sustituir el juicio técnico de dicho tribunal examinador en base a su propio criterio, ni al ofrecido por la pericial ni por las testificales, puesto que significaría entrar en el núcleo material de la decisión técnica. En definitiva, la Sala no profundiza en las técnicas de control de la discrecionalidad, adoptando la postura clásica sobre esta materia.

*La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de enero de 2019*⁷⁹, resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la confederación sindical de CCOO de Euzkadi contra el Decreto del Gobierno Vasco 61/2017, de 14 de marzo de 2017, de modificación del Decreto por el que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de los juzgados de paz de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV número 55, de 20 de marzo de 2017).

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de enero de 2019, núm. 51/2019 (JUR\2019\97695); ECLI:ES:TSJPV:2019:322.

El recurso pretendía la anulación del acto recurrido por insuficiente justificación de la asignación de perfil lingüístico con fecha de preceptividad vencida a enero de 2015, en el puesto 480007-Gestor procesal y administrativo-secretario de Paz del Juzgado de Paz de Lasarte-Oria. La demandante consideraba que se infringían los artículos 9.3, 23.2 y 103 de la Constitución Española, el artículo 523.2.1º LOPJ, los artículos 6 y 12 del Decreto 174/2010, de 29 de junio de Normalización lingüística de la Administración de Justicia en relación con el Plan General de Normalización Lingüística de la Administración de Justicia 2011/2020. En definitiva, la demandante alegó que la modificación carecía de suficiente motivación basada en el índice sociolingüístico de implantación del euskera del 51,52% que determinó la fecha de preceptividad de enero de 2020, ofreciendo como única motivación la solicitud del Ayuntamiento de Lasarte-Oria.

La Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco se opuso al recurso, alegando que, teniendo en cuenta el índice sociolingüístico de Lasarte-Oria del 51,52% y que el Juzgado de Paz contaba con tres personas, eran dos las plazas a singularizar, por lo que el Decreto 179/2011, de 29 de julio, de aprobación de la relaciones de puestos de trabajo de los Juzgados de Paz, asignó al puesto 480007-Gestor procesal y administrativo-Secretario de Paz el perfil lingüístico 3 con fecha de preceptividad diferida a enero de 2020 y, de otro lado, el puesto 6800/1/15- Auxilio Judicial de paz con perfil lingüístico 2 preceptivo.

Sobre esas bases el letrado de la Administración vasca alegó que el adelanto de la fecha de preceptividad era razonable, respondiendo al principio de progresividad, y garantizando la capacitación lingüística del titular al que sobreviene la carga de acreditar un perfil lingüístico. Añade que se ajusta al Decreto 174/2010, cuyo artículo 4 contempla la normalización lingüística en atención a la realidad sociolingüística, y sus artículos 5 y siguientes señalan como áreas prioritarias aquellas caracterizadas por su función primordial de atención a la ciudadanía, incluyendo expresamente los juzgados de paz, señalando los artículos 9 y 10 entre los criterios prioritarios la preferencia por la singularización de dotaciones vacantes.

El Tribunal Superior de Justicia, tras analizar la normativa de aplicación, plantea la cuestión de la siguiente forma:

“De acuerdo con dicho marco normativo no ofrece duda la legitimidad constitucional de la exigencia del conocimiento del euskera como requisito de desempeño de los puestos de trabajo de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien, esa exigencia se halla necesariamente vinculada a su ineludible necesidad de acuerdo con la naturaleza de las funciones asignadas a cada uno de los puestos, pues si dicha realidad no demanda el conocimiento del euskera, su exigencia deviene desproporcionada y vulnera el principio de igualdad, al introducir un factor de diferenciación que no se justifica desde la perspectiva del interés público que está llamado a servir el puesto de trabajo en cuestión”⁸⁰.

Efectivamente, en esta materia, la norma de referencia es el Decreto 174/2010, de 29 de junio, de Normalización Lingüística de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta norma regula el proceso de normalización lingüística de la Administración de Justicia en Euskadi en relación con los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa, Auxilio Judicial, Médicos Forenses y Ayudantes de Laboratorio, previendo su realización de forma paulatina y progresiva en atención a la capacitación del personal y a la demanda derivada de la realidad sociolingüística (artículo 4) y, de otro lado y en lo que ahora importa, que la intensidad del proceso de singularización de los puestos no tiene por qué ser coincidente en todos los órganos y ámbitos, estableciendo como unidades prioritarias los Registros Civiles y aquellas cuya función primordial sea la atención, tanto oral como escrita a la ciudadanía, previendo tres grados de prioridad, quedando incluidos los juzgados de paz en el segundo (artículo 5). Contempla un proceso de singularización de los puestos de trabajo en un periodo de planificación de 10 años, dividido en dos etapas de cinco años cada una (artículo 8), en el que se ponderará el grado de relación directa del puesto de trabajo con respecto a la ciudadanía como aspecto prioritario, además, el grado de responsabilidad del puesto de trabajo en relación con las funciones de organización y control de las unidades, el grado de autonomía a la hora de realizar funciones y tareas, el peso del uso

⁸⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de enero de 2019, FJ 3.

de la lengua en el desempeño de las tareas a realizar, y la frecuencia y características de las relaciones en directa concordancia con la efectiva implantación del euskera en la correspondiente demarcación judicial (artículo 9), previendo que en los supuestos de pluralidad de dotaciones se priorizará la dotación cuyo titular haya acreditado el perfil, la dotación vacante, la dotación cuyo titular haya solicitado la singularización, la dotación cuyo titular tenga mayor nivel de conocimiento del euskera, la dotación cuyo titular esté exento, la dotación cuyo titular tenga menor edad, y finalmente la dotación cuyo titular tenga menor antigüedad en el puesto (artículo 10).

El puesto de trabajo objeto de controversia tenía asignado, inicialmente, un perfil lingüístico 3 y fecha de preceptividad de enero de 2020. La plaza quedó vacante, y el Ayuntamiento solicitó la modificación de la fecha de preceptividad, proponiendo su adelanto a enero de 2015. Dictaminó favorablemente la dirección de Normalización lingüística, la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Sala de Gobierno del TSJ del País Vasco, y Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial.

Sobre esas bases, en vista de los antecedentes, el Tribunal de Justicia concluye del siguiente modo:

“la Sala aprecia que el acto recurrido se halla formalmente motivado, y, materialmente, respeta los principios constitucionales a la hora de exigir la fecha de preceptividad vencida al puesto litigioso, toda vez que el índice sociolingüístico lo justifica puesto que más de la mitad de la población a la que atiende habla euskera, y, hallándose vacante el puesto, no se sacrifican derechos subjetivos de concretos funcionarios que lo vinieran ocupando ni se quiebra el principio de progresividad en su exigencia, sino, en su caso, meras expectativas de funcionarios que desearan ocuparlo en el futuro”⁸¹.

El pronunciamiento merece una valoración positiva, en cuanto supone de ganancia en la garantía de los derechos lingüísticos, si bien se ha de indicar

⁸¹ *Ibid.*

que la normativa de aplicación en el ámbito de la administración de justicia es muy poco exigente. Por el contrario de lo que ocurre en el ámbito de las administraciones autonómica, foral y municipal vascas, en las que la asignación de perfiles lingüísticos a las concretas plazas se realiza sobre la base de criterios objetivos bien determinados, en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia en el País Vasco, los criterios son múltiples y mucho más laxos, y su determinación está sujeta a elementos valorativos. En este caso, la motivación cobra especial importancia, y la opinión favorable de la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Sala de Gobierno del TSJ del País Vasco, y Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial son factores de relevancia, así como el hecho de que se trataba una plaza vacante.

*La Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 24 julio de 2020*⁸², resuelve el recurso contra la sentencia de instancia que desestimó el recurso interpuesto por el apelante contra una resolución del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. Esta resolución determinó no nombrar al demandante para un puesto de trabajo por no cumplir con los requisitos del mismo (el perfil lingüístico).

El procedimiento objeto de controversia fue una convocatoria de provisión en comisión de servicios, con el euskera como mérito. El puesto de trabajo en cuestión tenía asignado un perfil lingüístico 3 con fecha de preceptividad aún diferida a la fecha de la convocatoria (de ahí que las bases consideraran el conocimiento del euskera como mérito), pero próxima a su vencimiento. Recuérdese que a partir del vencimiento de la fecha de preceptividad el perfil lingüístico se convierte en requisito de acreditación obligatoria.

En el procedimiento la Dirección de Función Pública informó desfavorablemente al nombramiento del único aspirante. El motivo fue que el interesado no cumplía el requisito del perfil lingüístico. Con relación a esta cuestión, la sentencia de instancia señaló lo siguiente: “este perfil no era un requisito en las bases

⁸² Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) num. 258/2020 de 24 julio de 2020. JUR\2021\57342.

de la convocatoria, publicada el veintidós de septiembre de 2017. La preceptividad se habría producido el día treinta y uno del mes siguiente⁸³. A continuación, la magistrada señala que, de acuerdo con el artículo 97.2 de la Ley de Función Pública: “en tanto el perfil lingüístico no es preceptivo, el conocimiento del euskera únicamente puede servir como mérito. Sin embargo, pasada la fecha de preceptividad, el perfil lingüístico se convierte en un requisito obligatorio para acceder al correspondiente puesto de trabajo”⁸⁴.

La magistrada realiza una interpretación conjunta de los artículos 6.1, 7 y 10 del Decreto 190/2004 para llegar a la conclusión de que, para acceder al puesto, no solo han de cumplirse los requisitos de la convocatoria, sino también los que constan en la relación de puestos de trabajo. De tal modo que, según razona, las bases de la convocatoria contendrían un error y nunca debieron incorporar al euskera como mérito. Por el mismo motivo, estima que nunca debió darse la propuesta de adjudicación del Departamento de Salud. La juzgadora concluye que, en la pugna entre la relación de puestos de trabajo y las bases ha de darse prevalencia a la primera. Por ese motivo, desestima el recurso.

El apelante planteó el recurso sobre la base del siguiente argumento: el perfil lingüístico no era un requisito contenido en las bases de la convocatoria. A partir de ahí, considera que a fecha de publicación de la convocatoria, el veintidós de septiembre de 2017, el recurrente cumplía con todos los requisitos exigidos por la misma. Precisamente por ello se le permitió participar en el procedimiento. El recurrente reconoce que, durante el curso del proceso de selección, venció la fecha de preceptividad. Ahora bien, señala que, tratándose de un dato conocido por la administración, ésta debiera asumir las consecuencias de sus propios actos. Razona que si el Gobierno Vasco decidió en la convocatoria considerar el perfil lingüístico como un mero mérito, no cabe que en el mismo procedimiento se le exija como requisito para acceder al puesto. A mayor abundamiento, achaca a la Administración que ésta ni siquiera le ofreciera la oportunidad de

⁸³ STSJPV de 24 de julio de 2020, FJ. 1.

⁸⁴ STSJPV de 24 de julio de 2020, FJ. 1.

acreditar el cumplimiento de ese requisito mediante la superación de la pertinente prueba de acreditación, contemplado en el artículo 13 del decreto⁸⁵. En conclusión, el apelante niega que, tal y como dice la sentencia de instancia, existiera un error en la convocatoria. Señala que fue la administración quien decidió convocar la comisión de servicios con el euskera como mérito y no como requisito. De haber optado por esta segunda opción, solo tenía que haber esperado al vencimiento de la fecha de preceptividad para lanzar la convocatoria.

La Administración demandada se opuso al recurso argumentando que el treinta y uno de octubre de 2017 se cumplió la fecha de preceptividad. Por tanto, si bien inicialmente el interesado cumplía todos los requisitos para acceder al puesto⁸⁶, dejó de cumplir el relativo al del perfil lingüístico en esa fecha. Por consiguiente, no podía ser nombrado y no podía tomar posesión del puesto, dado que, de haberse hecho así, se iría en contra de la legalidad. La apelada invoca el artículo 97.3 de la Ley de la Función Pública Vasca. Conforme a este precepto, una vez alcanzada la fecha de preceptividad, es necesario cumplir el perfil lingüístico para desempeñar el correspondiente puesto de trabajo. La relación de puestos de trabajo indicaría, para cada uno de ellos, los requisitos exigidos. Entre ellos se cuenta el del perfil lingüístico y la fecha de preceptividad. La apelada niega que se hayan modificado los requisitos del puesto. Explica que la relación de puestos de trabajo ya recogía esa exigencia que, por tanto, era conocida por los participantes. No se trataría, pues, de una circunstancia sobrevenida.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco resolvió la cuestión sobre la base de argumentos formales y materiales. En primer lugar, analiza el procedimiento para la provisión de puestos de trabajo en comisión de servicios, que exige en primer lugar, una propuesta de nombramiento; en segundo lugar, un informe favorable de la Dirección de Función Pública; y, por último, se produce

⁸⁵ STSJPV de 24 de julio de 2020, FJ. 2.

⁸⁶ Sentencia Efectivamente, en el momento de publicación de la convocatoria, el apelante cumplía todos los requisitos para acceder al puesto, habida cuenta de que no se había cumplido la fecha de preceptividad. Por ese motivo, las bases valoraban el euskera como un mero mérito.

la adjudicación del puesto mediante una resolución dictada por la dirección competente en materia de personal⁸⁷. Se trata, pues, de tres pasos perfectamente diferenciados que, sin embargo, según el TSJPV no consta que se hayan cumplido en el caso que nos ocupa. La Dirección de Función ha de emitir un informe que, necesariamente, ha de ser previo a la adjudicación del puesto y de sentido favorable. A partir de ahí, “la competencia para dictar la resolución de adjudicación del puesto le corresponde a la dirección competente”⁸⁸.

Con relación a los aspectos materiales, el Tribunal estima que la verificación de que el adjudicado cumplía con todos los requisitos necesarios para acceder al puesto ofertado debería haberse hecho antes de que recayera la resolución adjudicadora del puesto. De tal modo que, una vez se ha dictado esta, “la administración no puede contradecir sus propios actos y emitir una resolución contradictoria con otra que ponía fin al procedimiento de selección y que generaba unos efectos favorables al seleccionado”⁸⁹.

Por consiguiente, para el TSJPV, una vez finalizada la selección del candidato más idóneo, a la administración no le cabían más que dos opciones: o bien nombrar al elegido, o bien iniciar el procedimiento legalmente previsto para enmendar su error. Sobre estas bases el TSJPV estima el recurso de apelación y revoca la sentencia de instancia, anulando la resolución impugnada y, en consecuencia, reconoce el derecho del recurrente a ser nombrado para la comisión de servicios, con los derechos que le son inherentes desde el día siguiente al de su designación, producida mediante resolución de veintisiete de diciembre de 2017.

⁸⁷ STSJPV de 24 de julio de 2020, FJ. 4.

⁸⁸ STSJPV de 24 de julio de 2020, FJ. 4.

⁸⁹ STSJPV de 24 de julio de 2020, FJ. 4.



CONCLUSIONES

1. Como valoración de conjunto cabe decir que los perfiles lingüísticos han funcionado razonablemente bien durante estos últimos veinte años, lo que ha posibilitado el reclutamiento de personal bilingüe de acuerdo a un modelo planificado. Desde la perspectiva del conocimiento del euskera los perfiles han supuesto una fórmula satisfactoria. No obstante, si nos planteamos el reto de pasar de garantizar el conocimiento del euskera por parte de los funcionarios, al uso efectivo de esta lengua en las funciones públicas surgen cuestiones sobre las que reflexionar. No estamos pensando tanto en la mayor o menor idoneidad de los estándares de conocimiento que llevan aparejados los perfiles lingüísticos para garantizar el uso normalizado del euskera, como, más bien, en una eventual redefinición de su naturaleza (y forma de acreditación) que sirva para adecuarlos a un contexto más general en el que la medición de los resultados de conocimiento tiende a la estandarización con implicaciones desde el ámbito de la enseñanza al ámbito de la organización administrativa.

2. Existe una opinión extendida entre los servidores públicos que concibe los perfiles lingüísticos como meros estándares de conocimiento, que una vez acreditados sirven poco más que para dormir el sueño de los justos. Los perfiles son contemplados en muchos casos como meros estándares formales que posibilitan el acceso a determinadas plazas y mejoran las posibilidades de carrera administrativa, pero cuya operatividad no trasciende de la acreditación del nivel de euskera requerido, es decir, de la superación de un examen. A ese respecto quizás cabría sugerir alguna reflexión sobre la propia configuración normativa de los perfiles, como estándares de conocimiento, y el sistema de acreditación vigente. Y es que el reto principal al que se enfrenta el proceso de normalización lingüística de las Administraciones Públicas es, sin duda, incidir en el plano del uso de la lengua vasca.

3. Tomando en consideración los efectos de la homologación de estándares de conocimiento (conexión mediata de los perfiles lingüísticos con los títulos oficiales de la enseñanza obligatoria y postobligatoria), se impone una reflexión que parta de la experiencia acumulada y que trate de dar respuesta al objetivo de potenciar el uso del euskera en la administración. Modificar los

usos lingüísticos de las personas no es fácil, y mucho menos en una organización tan compleja como la Administración Pública. Desde esa perspectiva cabría apuntar el tránsito de la concepción del Perfil Lingüístico como estándar de conocimiento para pasar a concebirlo como un estándar de uso normalizado del euskera (principalmente el PL3 y el PL4). Podría pensarse en una nueva concepción de los perfiles dotándolos de una funcionalidad dinámica vinculada a la realización de las tareas en euskera.

4. La toma en consideración de los datos sociolingüísticos a la hora de fijar las preceptividades tiene una lectura positiva en cuanto supone la conexión entre las exigencias lingüísticas para el ejercicio de funciones públicas y la realidad sociolingüística de la población a la que sirve cada Administración. Asimismo, en la medida que los datos de conocimiento lingüístico se modifican progresivamente, la planificación lingüística de cada Administración habrá de adaptarse a ellas, lo que debe realizarse cada cinco años, dotando al sistema de gran dinamicidad. De esa forma todas las Administraciones Públicas deben revisar su planificación lingüística quinquenalmente adaptando sus perfiles y preceptividades a los nuevos datos sociolingüísticos.

5. La asunción de la realidad sociolingüística como criterio medular del proceso de planificación supone un factor objetivador de las exigencias lingüísticas en el acceso a la función pública. Desde ciertas instancias a menudo se reprocha, de forma interesada, que las exigencias de conocimiento del euskera para el acceso a la función pública vasca son desproporcionadas y alejadas de la realidad sociolingüística del país. Pues bien, debe destacarse que el sistema de perfiles precisamente se basa en lo contrario, adaptando la planificación lingüística a las distintas realidades sociolingüísticas del país. Ha de tenerse en cuenta que los índices de conocimiento y uso del euskera no son los mismos en localidades alavesas como Lantarón en la que el porcentaje de población bilingüe es del 4% o Rivera Baja con un 6% de bilingües, mientras que en localidades guipuzcoanas como Gaintza, Leaburu, Orexa o vizcainas como Munitibar, Gizaburuaga, Dima, Nabarniz, Lekeitio u Ondarroa, los bilingües superan el 80 % rondando en algún caso el 100% de la población. La adopción de estos datos como

base para fijar las preceptividades hace que mientras que en las localidades la montaña alavesa las exigencias lingüísticas se apliquen a menos del 15% de los puestos, en las localidades más vascoparlantes lo pueda ser a más del 80% de los mismos. Hemos de concluir, por tanto, afirmando la proporcionalidad del sistema de planificación lingüística en atención a la realidad sociolingüística.

6. No obstante también hay que decir que la aplicación de parámetros tan rígidos puede repercutir en el propio proceso de normalización del uso de la lengua vasca, sobre todo en las Administraciones más pequeñas cuando la falta de preceptividad (pese a ser proporcionalmente pequeña) se adjudica a ciertos puestos de participación prácticamente necesaria en todos los procedimientos administrativos, piénsese en la intervención, en las funciones de asesoramiento legal o en las técnicas. Siendo así también que, de forma inversa, en los municipios de muy bajo índice de preceptividad puede hacer imposible adjudicar perfil lingüístico alguno.

7. Asimismo, una aplicación rígida del índice de preceptividad también puede repercutir negativamente en aquellos casos de Administraciones que desea avanzar hacia mayores cotas de eficacia en el uso del euskera, viéndose imposibilitadas de reclutar a más personal con perfil preceptivo. Y es que siendo el índice de obligado cumplimiento el elemento que adopta la planificación para objetivar las exigencias lingüísticas, y visto también el carácter restrictivo con el que la jurisprudencia observa los requisitos lingüísticos con carácter condicionante, se ha de advertir que el índice funcionará como un criterio de máximos, ya que ninguna posibilidad de flexibilización (o de superación) se ha establecido en la normativa. Se trata de un aspecto que quizás convendría repensar ante la eventual posibilidad de modificaciones normativas.



BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, I. "Fundamentos y realidad de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas", *Revista de Llengua i Dret*, n. 31, p.107-124, 1999.

AGIRREAZKUENAGA, I. "Reflexiones Jurídicas sobre la oficialidad y conocimiento de las lenguas" en S. Martín Retortillo (coor), *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol II. Madrid: Civitas.

ALBERTI, E. "El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos" en VVAA, *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, p.77-106, 1999.

COBREROS, E. "Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 81, p.71-114, 2007.

COBREROS, E. *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*. Oñati: HAEE-IVAP, 1989.

DE PRIETO, J. *Lenguas, lenguaje y Derecho*. Madrid: Civitas, 1991.

LASAGABASTER HERRARTE, I. "El euskera y los documentos notariales" *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 84, p.135-166, 2009.

LASAGABASTER HERRARTE, I. "Las lenguas oficiales en los registros administrativos" en Antoni Milian i Massana (coord.) *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, p.165-190, 2012.

MILIAN I MASSANA, A. "Comentarios en torno de la ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística", *Revista de Administración Pública*, n. 157, 2002.

MILIAN I MASSANA, A. "La regulación constitucional del multilingüismo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 10, p.123-154, 1984.

MILIAN I MASSANA, A. "La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 6, p.243-270, 1983.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. "Mecanismos de garantía de los derechos lingüísticos". En A. M. Pla Boix. *Garantia dels drets lingüístics. Estudis de cas: Bèlgica, Canadà, Espanya, Itàlia, Moldàvia i Suïssa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, p.85-114, 2014.

PEREZ FERNANDEZ, J.M. "Principios del régimen juridicolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad" en J.M. Pérez Fernández (coor). *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Madrid: Atelier, 2006.

PLA BOIX, A. "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.) *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, p.47-80, 2017.

PONS I PARERA, E. "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*, n. 12, p.120-152, 2011.

PONS I PARERA, E. "La llengua en la Sentència de 28 de juny de 2010". *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, p.149-153, 2010.

PONS I PARERA, E. *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Barcelona: Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2015.

TOLIVAR, L. *Las libertades lingüísticas: la cooficialidad en el acceso a la función pública y en el Estatuto de los funcionarios*. Madrid: INAP, 1987.

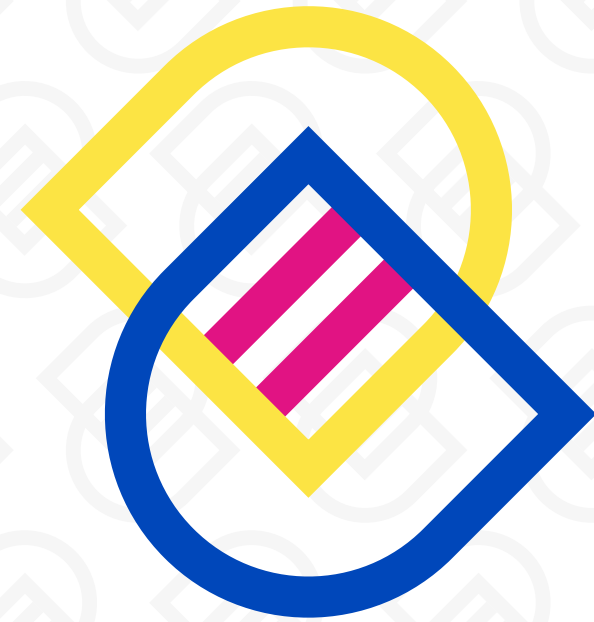
URRUTIA LIBARONA, I. "Derechos fundamentales y derechos lingüísticos en el ámbito de la justicia" en M. Gerpe y M.A. Cabellos, *Poder Judicial y modelo de Estado*. Barcelona: Atelier, p.151-196, 2013.

URRUTIA LIBARONA, I. "El sistema de perfiles lingüísticos docentes y su técnica de aplicación", *RVAP*, n. 61(II), p.91-128, 2001.

URRUTIA LIBARONA, I. "Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual" en A. Milian (coord), *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, p.173-310, 2008.

VERNET J. (coord), PONS, E., POU, A., SOLÉ J. R., PLA, A., M. *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània, 2003.

VERNET J., PUNSET, R. *Lenguas y Constitución*. Madrid: Iutel, 2007.



**Càtedra de
Drets Lingüístics**



