

CRÓNICA LEGISLATIVA DEL PAÍS VASCO

Primer semestre de 2023

“El principio de proporcionalidad en las exigencias de conocimiento de las lenguas oficiales para el acceso a funciones públicas y en la contratación pública”

Leixuri Urrutia Pujana*

Iñigo Urrutia Libarona**

Resumen

El trabajo recoge las novedades jurisprudenciales y normativas relativas al régimen jurídico de uso del euskera en Euskadi, producidas en el primer trimestre de 2023.

Palabras clave: País Vasco; derecho lingüístico; lengua en la Administración; lenguas en la educación; euskera; cláusulas lingüísticas.

LEGISLATIVE REPORTS ON THE BASQUE COUNTRY

First half of 2023

“The principle of proportionality regarding requirements for knowledge of official languages to access public functions and public contracts”

Abstract

The study covers the latest developments in case law and regulations in the legal system for the use of Basque in the Basque Country in the first half of 2023.

Keywords: Basque Country; language law; language in government; languages in education; Basque; language clauses.

* Leixuri Urrutia Pujana, personal investigador en formación de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. leixuri.urrutia@ehu.es.

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

Citación recomendada: Urrutia Pujana, Leixuri, y Urrutia Libarona, Iñigo. (2023). Crónica legislativa del País Vasco. Primer semestre de 2023. “El principio de proporcionalidad en las exigencias de conocimiento de las lenguas oficiales para el acceso a funciones públicas y en la contratación pública”. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 80, 283-303. <https://doi.org/10.58992/rld.i80.2023.4108>

Sumario

1 Introducción

2 Análisis jurisprudencial

2.1 Sentencias relacionadas con el requerimiento de conocimiento del euskera

2.1.1 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 84/2023, de 24 de febrero - ECLI:ES:TSJPV:2023:6

2.1.2 Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de Bilbao 66/2023, de 18 de abril (no publicada en las bases de datos)

2.1.3 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 149/2023, de 1 de junio 2023 - ECLI:ES:TSJPV:2023:149

2.1.4 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 15/2023, de 11 de enero de 2023 - ECLI:ES:TSJPV:2023:15

2.2 Obligaciones lingüísticas en la contratación pública

2.2.1 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 66/2023, de 11 de enero de 2023 - ECLI:ES:TSJPV:2023:66

3 Normativa

3.1 Decreto 65/2023, de 18 de abril, de segunda modificación del Decreto de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y equiparación con los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

3.2 Subvenciones para la promoción del euskera

3.3 Pruebas de acreditación lingüística

3.4 Subvenciones para las entidades que promueven el euskera

3.5 Formación en euskera

4 Reflexión conclusiva

1 Introducción

Este trabajo comprende las novedades jurisprudenciales y normativas relativas al régimen jurídico del euskera producidas en el primer semestre del año 2023. En línea con el patrón observado en el año previo, resulta evidente el incremento de la conflictividad judicial en materia lingüística, destacando las sentencias dictadas por parte del Tribunal Superior de Justicia en una línea muy restrictiva para el proceso de normalización del euskera. Efectivamente, los pronunciamientos judiciales destacan por su naturaleza restrictiva, especialmente en lo que respecta a los derechos lingüísticos ligados a la lengua propia del País Vasco, lo que contrasta con el enfoque más amplio que adoptan al resolver cuestiones relativas a las libertades lingüísticas vinculadas a la lengua oficial del Estado.

El análisis de estas sentencias nos lleva a realizar un juicio crítico importante en razón de la debilidad jurídica de los argumentos en los que se fundamentan. El estudio que sigue a continuación examina, asimismo, las novedades normativas producidas durante este período de análisis, ayudando a observar, desde una perspectiva más amplia, el desarrollo de la evolución del régimen jurídico del euskera. Para concluir, el trabajo contiene una reflexión final cuyo objetivo es destacar las novedades, y la trascendencia de las tendencias identificadas, poniéndolas en perspectiva.

2 Análisis jurisprudencial

2.1 Sentencias relacionadas con el requerimiento de conocimiento del euskera

2.1.1 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 84/2023, de 24 de febrero - ECLI:ES:TSJPV:2023:6

Uliazpi es un organismo autónomo de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Tiene como fin la atención residencial en régimen de internado o media pensión de personas con discapacidad intelectual y necesidades de apoyo, residentes en el Territorio Histórico de Gipuzkoa ([art. 3 de la Norma Foral 8/1989, de 5 de junio, por la que se crea el Organismo Autónomo «Fundación Uliazpi»](#)).

El marco de la *litis* –seguida en la instancia y en la apelación– está conformado por la impugnación de la convocatoria del proceso selectivo para el acceso, mediante concurso-oposición, a treinta y cuatro plazas de cuidador/a y sus correspondientes bases reguladoras, aprobadas en virtud del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de Uliazpi el 24 de junio de 2021.¹ La aprobación de las bases estuvo precedida por la aprobación de la oferta de empleo público de Uliazpi, de fecha 16 de diciembre de 2020.² La oferta de empleo público comprendía 37 plazas, 34 de las cuales se correspondían con las 34 plazas de cuidadores/as objeto de la convocatoria anulada por la Sentencia recurrida.

Las bases, en lo que aquí interesa, recogieron, como resulta preceptivo (art. 98 de la entonces vigente Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca), los requisitos lingüísticos para acceder a las plazas convocadas que se previeron en la relación de puestos de trabajo (art. 97 Ley 6/1989), aprobada el 28 de abril de 2021.³ La base 10.2 proclamaba que las 34 plazas convocadas –todas– tenían asignado un perfil lingüístico 2 (PL2). Recordemos que el perfil lingüístico determina el conjunto de los niveles de competencia lingüística en euskera necesarios para la provisión y el desempeño del puesto de trabajo (art. 97.2 Ley 6/1989).

Conforme a la antedicha base 10.2, para el acceso a 32 de las 34 plazas convocadas se exigía la acreditación del conocimiento del euskera correspondiente a dicho perfil. La exigencia derivaba de que la fecha de preceptividad asociada al repetido perfil se encontraba vencida en esas 32 plazas. Respecto de las 2 plazas restantes, la relación de puestos de trabajo eliminó la fecha de preceptividad y, en consecuencia, la acreditación del conocimiento del euskera no constituía un requisito de acceso; respecto de esas dos plazas, el conocimiento del euskera se debía valorar como mérito.

1 Publicado en el *Boletín Oficial de Gipuzkoa* (BOG) el 19 de julio de 2021, número 135, y en el BOE de 26 de julio de 2021, número 177.

2 BOG número 9, de 15 de enero de 2021, publicada la corrección de errores en el BOG número 131, de 13 de julio de 2021.

3 BOG número 112, de 16 de junio de 2021. La RPT sería modificada el 21 de febrero de 2022 (BOG número 38, de 25 de febrero de 2022).

Pues bien, la Sentencia núm. 84/2023, dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo (recurso de apelación núm. 699/2022), de 24 de febrero del 2023, que es objeto de comentario, no pone en duda que la provisión de los puestos de cuidador/a demanda, por sus funciones y relación con los usuarios y familiares de estos, el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma. La Sentencia dice así: "aun en el caso de provisión de puestos como el de cuidador-a que por sus funciones y relación del empleado con los usuarios y familiares de este demanda en el porcentaje señalado el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma".⁴ No obstante, el TSJPV argumenta de la siguiente forma para anular las exigencias lingüísticas:

La interpretación y aplicación "ad casum" de la sentencia de instancia no se compadece con sus postulados constitucionales y, por lo tanto, con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre la cohabitación de los requisitos lingüísticos en las convocatorias de los procedimientos de selección del personal de las Administraciones Públicas con el derecho de los aspirantes en esos procedimientos:

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

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

[...]

Lo que no puede hacer la Administración Pública es trasladar el mencionado objetivo a una convocatoria asignando al 94% de las plazas convocadas un determinado perfil lingüístico en euskera con fecha de preceptividad para así alcanzar o aproximarse al índice de referencia, con la consecuencia de imponer a todos los aspirantes tal requisito en menoscabo del derecho de acceso al empleo público de quienes no acrediten el conocimiento lingüístico requerido.⁵

Existen algunas normas y jurisprudencia que se consideran infringidas por la Sentencia.

En nuestra opinión la sentencia incurre en las infracciones de los preceptos que a continuación se indican: A) Vulneración de los artículos 3.2 y 3.3 de la Constitución española y de los artículos 6.1 y 6.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; B) Vulneración del artículo 56.2 del [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo relativo a la necesidad de prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales, en atención a las funciones objetivas y previamente determinadas de los puestos a desempeñar, y C) Infracción de la jurisprudencia contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional [STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3](#), con relación a la indebida falta de consideración de los requisitos lingüísticos como parte integrante de los principios de mérito y capacidad, así como de igualdad, en los procedimientos selectivos, y falta de consideración del canon de proporcionalidad de esa exigencia, en función del tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar. Jurisprudencia seguida por las [SSTC 253/2005, de 11 de octubre](#), y [270/2006, de 13 de septiembre](#), así como por las [SSTS 5788/ 2015, de 30 de diciembre](#), y [3203/2014, de 16 de julio de 2014](#).

4 STSJPV, Sala de lo Contencioso-Administrativo (recurso de apelación núm. 699/2022) de 24 de febrero del 2023, FJ 7.

5 STSJPV, Sala de lo Contencioso-Administrativo (recurso de apelación núm. 699/2022) de 24 de febrero del 2023, FJ 7.

Seguidamente, procederemos a justificar las razones que nos llevan a sostener que la Sentencia incurre en las infracciones apuntadas.

A) Vulneración de los artículos 3.2 y 3.3 de la Constitución española y de los artículos 6.1 y 6.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El régimen jurídico de la doble oficialidad lingüística parte de lo establecido en la Constitución de 1978, cuyo artículo 3 establece, en su párrafo primero, la oficialidad de la lengua castellana, añadiendo el deber de todos los españoles de conocer esta lengua y el derecho de usarla. El párrafo segundo del mismo artículo prevé que las demás lenguas sean también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, conteniendo un reenvío a favor de los estatutos de autonomía a efectos de concretar el estatus de oficialidad de dichas lenguas. Y el párrafo tercero del mismo artículo 3 configura la diversidad lingüística como un patrimonio cultural, impulsando una actividad dirigida al respeto y protección de aquella.

En virtud de la remisión que hace el núm. 2 de este artículo 3 CE a lo dispuesto en los estatutos de autonomía, tal regulación completará el régimen jurídico de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano.⁶

El Estatuto de Autonomía del País Vasco proclama el carácter de lengua propia y oficial del euskera en la Comunidad Autónoma de Euskadi y el derecho de todos a conocer y utilizar ambas lenguas oficiales (artículo 6.1). Asimismo, su artículo 6.2 establece que “[L]as instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad sociolingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento”.

El Estatuto de Autonomía es la norma jurídica que fija el alcance territorial y material de la oficialidad del euskera conteniendo, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regularla y establecer el proceso de normalización lingüística (incluyendo el proceso de planificación lingüística del personal a su servicio) siempre “teniendo en cuenta la diversidad sociolingüística del País Vasco”.

Esta referencia a la diversidad sociolingüística del País Vasco resulta relevante, no solo por su carácter singular (no se contiene referencia similar alguna en el resto de estatutos de autonomía de comunidades autónomas con lengua propia cooficial), sino, especialmente, porque exige una labor de planificación lingüística que tome como referencia las realidades sociolingüísticas existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir, el nivel de conocimiento del euskera de la población residente en el ámbito de actuación de cada administración. Sobre la base de esa habilitación estatutaria se ha planificado el proceso progresivo de normalización lingüística, como seguidamente se explicará.

De acuerdo con la Constitución y en los términos que reconoce la [STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2](#) “es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno 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 jurídicos”, siguiéndose del artículo 3.2 CE que la oficialidad de otras lenguas españolas “lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto”.

La oficialidad conjunta del euskera y del castellano va a producir dos efectos que han sido destacados por el Tribunal Constitucional ([STC 31/2010, FJ 14 y 23](#)). De una parte, la oficialidad lingüística es fuente de derechos lingüísticos, señaladamente, del derecho de opción de lengua oficial ejercitable por la ciudadanía en sus relaciones con los poderes públicos radicados en el territorio autonómico. Esta consecuencia directamente derivada de la oficialidad conjunta exige que la Administración pública cuente con personal a su servicio capacitado lingüísticamente para satisfacer un derecho de base constitucional. Por otra parte, la oficialidad del euskera y del castellano produce efectos respecto a la lengua del funcionamiento interno administrativo.⁷

6 Vernet i Llobet, Jaume. (2017). El marc constitucional i estatutari del plurilingüisme. En Anna Maria Pla (coord.) *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític* (p. 13-46). Institut d'Estudis de l'Autogovern.

7 Sobre la oficialidad, véase Pons i Parera, Eva. (2015). *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, *in toto*.

El euskera y el castellano son lenguas oficiales y también lenguas de trabajo en las administraciones públicas radicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Siguiendo al TC, "el que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma" (STC 82/1986, FJ 9). La oficialidad supone que las lenguas así declaradas tengan la naturaleza de lenguas de uso normal, es decir, lenguas de trabajo en las administraciones públicas y lenguas de servicio y atención a la ciudadanía. Como ha subrayado la jurisprudencia del TC (SSTC 82/1986, de 26 de junio, FF JJ 5 y 6; [123/1988, de 23 de junio, FJ 8](#) y [56/1990, de 29 de marzo, FJ 40](#)), la condición de lengua oficial para los poderes públicos –sean estatales, autonómicos o locales– supone la asistencia a los ciudadanos del derecho al uso de ambas lenguas en sus relaciones con las instituciones públicas (por todas, [SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2](#); [253/2005, de 11 de octubre, FJ 10](#) y [31/2010, de 28 de junio, FJ 21](#)).

La garantía de los derechos lingüísticos no es una cuestión ajena a la jurisprudencia constitucional, que ha manifestado que el empleo de una lengua cooficial implica la provisión por parte de los poderes públicos de los medios necesarios, y entre ellos la presencia de personal con la competencia lingüística necesaria "como un modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad" (STC 82/1986, FJ 14). Más en particular, con relación al sistema de planificación lingüística aplicado en la CAPV, dice el TC que:

Nada hay que objetar a la finalidad de progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entendida como posibilidad de dominio también del euskera sin perjuicio del castellano por dicho personal. Y en tal sentido, de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la CE. (STC 82/1986, FJ 14)

La finalidad de progresiva euskaldunización a que se refiere el párrafo transcrito es lo que desarrolla el acto objeto de impugnación en el presente proceso. Efectivamente, tal y como acertadamente determinaría la Sentencia de instancia, el acto objeto de recurso resulta adecuado a los parámetros constitucionales y legales que rigen el proceso de normalización lingüística vasco. La Sentencia de instancia (número 112/2022 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de San Sebastián en el procedimiento abreviado 369-2021) razona de la siguiente manera:

Debemos preguntarnos de qué manera se garantiza, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el deber de conocimiento que tiene la administración autonómica del euskera, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de esta comunidad siendo tal parámetro el índice de obligado cumplimiento regulado en el artículo 11 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, el cual señala lo siguiente:

"1. - El índice de obligado cumplimiento es el porcentaje que para cada Administración y en cada período de planificación, debe suponer, respecto del total de dotaciones de puestos de trabajo, el número de aquellas que tengan asignado un perfil lingüístico preceptivo

2. - Tomando en consideración la información relativa al conocimiento del euskera por la población de la Comunidad Autónoma de Euskadi recogida en el Censo o Estadística de Población y Vivienda y, en su caso, en las tablas generales de su validación, se establece el siguiente índice de obligado cumplimiento:

Euskaldunes + (Cuasi Euskaldunes/2).

3. - Para cada período de planificación, el cálculo de este índice se efectuará a partir de los datos del último Censo o Estadística de Población y vivienda a la fecha de inicio de ese periodo y correspondiente al ámbito territorial de actuación de cada Administración Pública".

Así las cosas se aportó por la Administración demandada, como prueba documental, el Plan de normalización del uso del euskera en el ámbito de actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de sus organismos autónomos para el periodo 2018-2022 (BOG de 26 de julio de 2018) documento en el que se hace constar expresamente que “de conformidad con lo establecido por el artículo 11 del citado Decreto 86/1991, a la Diputación Foral le correspondería tener asignado un perfil lingüístico preceptivo en el 65,32 % de sus puestos de trabajo”; documento que no fue impugnado por las partes demandadas. En consecuencia, debemos concluir que la Fundación “Uliazpi”, como organismo autónomo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, debía cumplir con el referido índice de obligado cumplimiento; lo que significa que, en el referido periodo de planificación (2018-2022), debía contar con personal que estuviera en condiciones de prestar el servicio de forma bilingüe en el porcentaje indicado (65,32 %); pues esta es la manera en la que el ordenamiento jurídico vigente prevé que el referido organismo autónomo en su conjunto, garantice el derecho a usar el euskera por parte de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco...

Si trasladamos esto a las plazas ahora existentes en Uliazpi (254) estaríamos hablando de que la normativa exige que en 166, al menos se esté en condiciones de prestar servicio de forma bilingüe. (FJ 5)

La Sentencia de instancia hace una interpretación correcta del parámetro que establece el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y de su normativa de desarrollo, avalada por la STC 82/1986 arriba transcrita, según el cual, el proceso de planificación lingüística ha de tomar en consideración la realidad sociolingüística a la hora de definir las plazas en las que el conocimiento del euskera ha de funcionar como condición de acceso a la función pública de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad, así como de igualdad.

Por el contrario, la STSJ PV 84/2023, de 24 de febrero, que es aquí objeto de comentario, vulnera la previsión estatutaria y, en esencia, la oficialidad del euskera, por entender lo siguiente:

[...] malamente se puede sostener la coexistencia de los objetivos de normalización del euskera marcados por el Plan aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa para el período 2018-2022 (publicado en el BOG de 26-07-2018) y los derechos o principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, que la sentencia apelada, parece confundir, si nos atenemos a los términos del fundamento transcrito “ut supra” con el derecho de participación en asuntos públicos; además, de que el derecho a acceder al empleo público, de cuyo amparo se trata no se agota o reduce al derecho de participar en la convocatoria, al margen de las condiciones o requisitos establecidos en sus bases para el acceso a las plazas convocadas.

Por lo tanto, las bases en cuestión lejos de armonizar las potestades administrativas de planificación de la normalización del euskera y ordenación del personal como medio de propiciar el ejercicio efectivo por parte de los ciudadanos de su derecho a ser atendidos también en euskera por los empleados (cuidadores) del servicio prestado por el Organismo demandado, con el derecho de los interesados a acceder en condiciones de igualdad a dichas plazas, anteponen el ejercicio de dichos poderes a los derechos lingüísticos afectados por el mismo so capa, según la sentencia apelada, del cumplimiento de los objetivos del precitado Plan de normalización y en aras de los derechos lingüísticos de los ciudadanos; por lo tanto, supeditando a esos requerimientos los derechos también fundamentales de los recurrentes al acceso a las plazas convocadas, reduciendo su aspiración a apenas el 6 % de las mismas. (FJ 6)

Tal interpretación vulnera el artículo 3.3 CE, así como los artículos 6.1 y 2 del Estatuto de Autonomía, los cuales establecen los principios de protección del pluralismo lingüístico y de normalización progresiva de la lengua vasca, que ahora se verían vulnerados, en razón de la supresión de la obligación de conocimiento del euskera en la ejecución del plan de normalización lingüística que actúa sobre el conjunto de dotaciones, y abre la vía para que el euskera sea una lengua subordinada, no garantiza el uso de dos idiomas oficiales y contraviene la doctrina contenida en las [SSTC 82, 83 y 84/1986, de 26 de junio](#); [69/1988, de 19 de abril](#); [123/1988, de 23 de junio](#); [46/1991, de 28 de febrero](#); [337/1994, de 23 de diciembre](#), y [31/2010, de 28 de junio](#).

Esta interpretación vulnera, en consecuencia, la posición del euskera como lengua cooficial que deriva de los anteriores preceptos constitucional y estatutario, en cuanto que determinan una posición subordinada del euskera en la función pública de las administraciones de la CAPV, pues no se disponen los instrumentos que aseguren el conocimiento adecuado de ambas lenguas por parte de los empleados públicos, lo que además de arbitrario y carente de justificación ex. art. 9.3 CE, resulta contrario al principio de eficacia que ha de regir la actuación de la Administración conforme al artículo 103 CE, sin vinculación con los valores que dimanarían del bloque de constitucionalidad.

La interpretación y aplicación del alcance del artículo 23 CE por parte de la Sentencia de apelación resulta manifiestamente errónea, resultando de ello un interés casacional objetivo (88.2 a), b), c), e) y 88.3 b) LJCA). Tal interpretación parte de que una desproporción en el número de plazas en las que se exige el conocimiento del euskera resulta, *per se*, discriminatorio, sin fijarse en que la proporcionalidad de la medida guarda relación con el parámetro estatutario relativo a la realidad sociolingüística, en el marco de una planificación que afecta al conjunto de las dotaciones de cada Administración pública y no a las convocatorias individualmente consideradas.

B) Vulneración del artículo 56.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo relativo a la necesidad de prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades autónomas que gozan de dos lenguas oficiales, en atención a las funciones objetivas y previamente determinadas de los puestos a desempeñar

El artículo 56 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) regula los requisitos generales de acceso al empleo público, recogiendo en el primero de los apartados los requisitos necesarios o preceptivos, y en el segundo y tercero, los requisitos adicionales respecto de los cuales el legislador de desarrollo goza de una amplia discrecionalidad en orden a su configuración. Por tanto, cuando el artículo 56.2 establece que las Administraciones públicas deben prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para la cobertura de puestos en las comunidades autónomas que gozan de dos lenguas oficiales está estableciendo la necesidad de que dicho requisito sea previsto con arreglo al contenido funcional del puesto (*v. gr.* en el caso de los “empleados públicos debidamente capacitados”), lo cual concede al legislador y a la Administración un amplio espacio de libertad de regulación a la hora de perfilar las condiciones de acceso (*vid.* STC 165/2013, de 26 de septiembre de 2013, FJ 13).

Así se desprende de la doctrina, expresada en la [STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 4](#), donde se afirmaba que si bien era razonable valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, en todo caso habría de cumplirse el canon de proporcionalidad de dicha exigencia, en función del tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, pues 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.

De ello se deduce que la opción del legislador para desarrollar y acotar los supuestos en que es exigible el conocimiento del idioma propio como requisito general de capacidad es constitucionalmente lícita, de igual forma que la opción adoptada por el legislador del País Vasco de determinar, no de forma general, sino singularmente y de forma previa, qué puestos de trabajo exigen el conocimiento del euskera, en función de la realidad sociolingüística existente en el ámbito territorial de competencia de cada administración.

El canon de proporcionalidad exigido por el TC no puede hallarse en el hecho de que el proceso selectivo prevea más plazas en las que el conocimiento de ambas lenguas oficiales actúe como condición de acceso que plazas que no prevean tal requisito, como erróneamente interpreta el TSJ del País Vasco en la Sentencia de apelación que es objeto de comentario. El canon de proporcionalidad, en coherencia con el artículo 56.2 del EBEP, habrá de buscarse en la adecuación del nivel de exigencia lingüística requerida a las funciones propias del puesto de trabajo objeto de la convocatoria, como ha señalado el TC. Esta cuestión no ha sido puesta en cuestión por la Sentencia de instancia ni por la de apelación, que dan por correcto el nivel de euskera previsto en atención a las funciones de “cuidador-a que por sus funciones y relación del empleado con los usuarios y familiares de esta demanda en el porcentaje señalado el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma” (Sentencia de apelación, FJ 7).

La interpretación errónea de la Sentencia de apelación, objeto de comentario, consiste en limitar el alcance del artículo 56.2 del EBEP sobre la base de un juicio de proporcionalidad basado exclusivamente en el número de plazas de un concreto procedimiento selectivo que contienen requisitos de conocimiento lingüístico, en contraste con las que no los contienen. Tal interpretación no es jurídicamente sostenible sobre la base del artículo 56.2 del EBEP, que exige la toma en consideración de la capacidad lingüística en atención a las funciones a desempeñar. La caracterización lingüística de los puestos es una condición funcional previa que ha de tener reflejo en los procedimientos selectivos, como exige el citado 56.2 EBEP.

Las convocatorias de acceso han de adecuarse a lo previsto en los instrumentos de ordenación de recursos humanos, señaladamente en las relaciones de puestos de trabajo, definidas por el artículo 74 del EBEP de la siguiente forma:

Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

En desarrollo de dicha norma básica, la [Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca](#) (vigente a la sazón, y sustituida por la [Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco](#)) determinó en su artículo 97.6 que “tanto el perfil lingüístico como, en su caso, la fecha de preceptividad, deberán quedar incorporados dentro de las especificaciones que, con carácter preceptivo, hubieran de figurar en las relaciones de puestos de trabajo” (en la actualidad, artículo 187.9 de la Ley 11/2022)⁸. Y en coherencia con lo anterior, el artículo 98 de la Ley de Función Pública Vasca dispuso lo siguiente:

1. El contenido de las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al servicio de las Administraciones Públicas vascas se adecuará a los perfiles lingüísticos asignados a los puestos de trabajo que hubieran de proveerse con el personal de nuevo ingreso.
2. A los efectos antedichos, cuando la convocatoria de una plaza tenga su causa en un puesto de trabajo cuyo perfil lingüístico sea preceptivo, el cumplimiento del mismo será exigencia obligatoria para el acceso.

Dichos preceptos son el correlato del artículo 56.2 del EBEP cuando dispone que “las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales”. Las características funcionales de los puestos de trabajo, incluidas las lingüísticas, vienen determinadas de forma previa en las relaciones de puestos de trabajo, que, a su vez, son trasladadas a las convocatorias de acceso.

Pues bien, la Sentencia objeto de comentario se refiere a este precepto, con cita de ambos párrafos del artículo 98.1 de la Ley de la Función Pública, para indicar lo siguiente:

Ahora bien, esa vinculación de las bases de la convocatoria a los requisitos lingüísticos de los puestos propios de la categoría o cuerpo a que pertenezcan las plazas convocadas, establecidos en la RPT, ha de comportar, a la vez, que el ejercicio de las potestades de autoorganización propias de ese instrumento el respeto a los derechos de acceso a las plazas convocadas, amparados por los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, ya que el procedimiento de selección del personal de las Administraciones Públicas concierne, indiscutiblemente al ejercicio de aquellos derechos constitucionales. (FJ 5)

El contenido funcional y lingüístico de los puestos de trabajo se encuentra determinado de forma previa en las relaciones de puestos de trabajo, cuya naturaleza de actos administrativos ha sido confirmado por este Tribunal (STS de 5 de febrero de 2014, entre otras). En coherencia con esta interpretación, no resulta posible modificar las relaciones de puestos de trabajo firmes por vía de un recurso indirecto. Jurídicamente tampoco sería posible

⁸ El texto literal del artículo en vigor es el siguiente: “Tanto el perfil lingüístico como, en su caso, la fecha de preceptividad deberán quedar incorporados dentro de las especificaciones del puesto de trabajo que han de figurar en las relaciones de puestos de trabajo, así como en los instrumentos complementarios recogidos en el artículo 47.2.d), conforme a lo previsto en esta ley.”

modificar el contenido funcional del puesto de trabajo sobre la base de que el número de plazas ofertadas en un concreto proceso selectivo con perfil lingüístico preceptivo sea superior al de plazas sin perfil lingüístico preceptivo, si tales especificaciones constaran previamente en las relaciones de puestos de trabajo firmes.

En este sentido, la convocatoria de las plazas que ha sido anulada por la Sentencia de apelación trae causa de los puestos incluidos en la RPT (publicada en el *Boletín Oficial de Gipuzkoa* de 15.01.2021) con las mismas características lingüísticas fijadas en esta. No en vano las convocatorias de acceso son el medio de provisión de las necesidades evaluadas en dichos instrumentos (artículo 15 y concordantes de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Función Pública Vasca).

En consecuencia, por las razones apuntadas, la Sentencia objeto de comentario sienta una doctrina sobre la aplicación del artículo 56.2 del EBEP y normas correlativas de planificación lingüística de los recursos humanos de las Administraciones públicas vascas gravemente dañosa para los intereses generales y los derechos de uso de las lenguas cooficiales, afectando, además, a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso, al afectar al sistema de singularización de exigencias lingüísticas de acuerdo a la realidad sociolingüística en las que se fundamenta el sistema de planificación lingüística del País Vasco.

C) Infracción de la jurisprudencia contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3, con relación a la indebida falta de consideración de los requisitos lingüísticos como parte integrante de los principios de mérito y capacidad, así como de igualdad, en los procedimientos selectivos, y falta de consideración del canon de proporcionalidad de esa exigencia, en función del tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar. Jurisprudencia seguida por las SSTC 253/2005, de 11 de octubre, y 270/2006, de 13 de septiembre; así como por las Sentencias de este Tribunal STS 5788/2015, de 30 de diciembre (ECLI:ES:TS:2015:5788), STS 3203/2014, de 16 de julio de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:3203) y STS de 24 de julio de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:4202)

La Sentencia objeto de comentario incurre en un grave error al distinguir, de un lado, el proceso de planificación lingüística de los recursos humanos al servicio de las Administraciones públicas vascas y, de otro lado, el derecho fundamental al acceso a las funciones y cargos públicos.

El conocimiento del idioma propio en el acceso y promoción de los funcionarios públicos se integra dentro de los principios constitucionales de mérito y capacidad para el acceso a la función pública (art. 103.3 CE), como se indicará en la [STC 46/1991, de 28 de febrero](#), FJ 3:

No resulta aceptable el argumento del Abogado del Estado de que esa exigencia puede suponer un obstáculo para acceder a la función pública para quien carezca del conocimiento del catalán. El propio principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función pública de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira. Por lo que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas. No debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un requisito ad extra, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que, según el art. 34 de la Ley catalana 17/1985, ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar, y por tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad, tal como impone el art. 103 C. E. (STC 27/1991, fundamento jurídico 4.º)

La razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, viene justificada por diversos motivos. En primer lugar, debemos mencionar el carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalidad, junto con el castellano, ambas de uso preceptivo (art. 5 Ley catalana 7/1983); que son válidas y eficaces las actuaciones administrativas hechas en catalán (art. 7.1 Ley catalana 7/1983); y que los particulares gozan del derecho de usar el catalán en sus relaciones con la Administración (art. 8 de la Ley 7/1983 y STC 82/1986, fundamento jurídico 3.º). Además, se trata de un requisito justificado y equitativo

también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art. 103,1 C. E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (art. 3.2 C. E. y art. 3.2 E. A. C.) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. (FJ 3)

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

La Sentencia objeto de comentario vulnera abiertamente esta doctrina constitucional, entendiendo que la desproporción entre las plazas ofertadas en las que se exige el conocimiento del euskera y las plazas en las que el conocimiento del euskera se valora como mérito resulta objetivamente discriminatorio para los aspirantes que no hayan acreditado el conocimiento del euskera, con infracción del artículo 23.2 CE.

El planteamiento es erróneo por dos motivos, de un lado, porque las exigencias lingüísticas no son ajenas a los principios constitucionales que rigen el acceso a las funciones y cargos públicos de acuerdo con la expresada doctrina constitucional, y, por otro lado, porque la eventual falta de proporcionalidad habría que medirla en atención a las funciones a desempeñar, lo que ni tan siquiera se pone en duda por la Sentencia que es objeto de este comentario, cuando afirma lo siguiente:

En todo caso, lo que no puede hacer la Administración Pública es trasladar el mencionado objetivo a una convocatoria asignando al 94% de las plazas convocadas un determinado perfil lingüístico en euskera con fecha de preceptividad para así alcanzar o aproximarse al índice de referencia, con la consecuencia de imponer a todos los aspirantes tal requisito en menoscabo del derecho de acceso al empleo público de quienes no acrediten el conocimiento lingüístico requerido; aun en el caso de provisión de puestos como el de cuidador-a que por sus funciones y relación del empleado con los usuarios y familiares de este demanda en el porcentaje señalado el conocimiento de los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma.

La sentencia del TSJPV no pone en duda que las funciones de cuidador/a exigen un determinado nivel de conocimiento del euskera, tanto en razón de sus funciones como con relación a las relaciones entre los empleados y los usuarios y sus familiares, sin embargo, entiende que ello resulta discriminatorio debido a que son más las plazas en las que se exige conocer el euskera que en las que no se exige. La interpretación sobre el artículo 23 de la CE en la que se fundamenta el fallo resulta contradictoria con la que el TC ha establecido, resultando gravemente dañosa para los intereses generales, y, asimismo, afecta a un gran número de situaciones en las que se exijan conocimientos lingüísticos en el acceso a las funciones públicas, trascendiendo del caso objeto del proceso, de ahí su gravedad.

Cuando el Tribunal Constitucional avaló en la STC 46/1991 (FJ 3) la constitucionalidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, lo hizo en atención a diversos motivos: uno, el carácter oficial del catalán; otro:

En función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art. 103.1 C.E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (art. 3.2 C.E. y art. 3.2 E.A.C.) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Sobre la base de esos elementos resulta "imprescindible", según la doctrina del TC, que para poder "ejercer adecuadamente" su trabajo en la Administración autonómica se acredite "un cierto nivel de conocimiento", y

ello "en función de la propia eficacia de la Administración autónoma", principio constitucional de la actuación de las Administraciones públicas consagrado por el artículo 103.1 CE.

El número de plazas en las que se exija el conocimiento de la lengua cooficial no puede convertirse en el canon de constitucionalidad de tal medida, sino el de su adecuación a las tareas a realizar, lo que no se pone en duda tan siquiera por la Sentencia de instancia.

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

62. Según la jurisprudencia, una limitación como la limitación controvertida debe responder a «objetivos legítimos de interés general en el marco de la política de personal» (sentencia de 26 de marzo de 2019, Comisión/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, apartado 89). El interés del servicio puede, por otro lado, constituir un objetivo legítimo digno de ser tenido en cuenta en un caso como este (véase, en este sentido, la Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión, C-566/10 P, EU:C:2012:752, apartado 88).

63. Pues bien, procede considerar que, salvo estipulación contraria de la correspondiente convocatoria de oposiciones, existe efectivamente un interés del servicio en que las personas que se incorporen a las instituciones de la Unión al término de un procedimiento de selección como los procedimientos de selección en cuestión puedan ser inmediatamente operativas y, así, capaces de asumir rápidamente las funciones que dichas instituciones tengan intención de confiarles (véase, en este sentido, la Sentencia de 9 de septiembre de 2020, Italia/Comisión, T-437/16, recurrida en casación, EU:T:2020:410, apartado 91 y jurisprudencia citada).

64. A este respecto, aun suponiendo que siempre fuera necesario prever un tiempo de adaptación a nuevas tareas y a nuevos hábitos de trabajo, así como el tiempo necesario para la integración en un nuevo servicio, es legítimo que una institución intente seleccionar a personas que, desde el momento de su entrada en funciones, puedan, al menos, por una parte, comunicarse con sus superiores jerárquicos y sus compañeros y disponer, de este modo, de la capacidad de captar tan rápida y perfectamente como sea posible el alcance de las funciones que se les encomiendan y el contenido de las tareas que les corresponden y, por otra parte, comunicarse con los colaboradores e interlocutores externos de los servicios de que se trate. En efecto, tal como se ha declarado, los conocimientos lingüísticos de los funcionarios son un elemento esencial de su carrera (sentencia de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión, C-566/10 P, EU:C:2012:752, apartado 96). Por tanto, debe considerarse legítimo que una institución trate de seleccionar a personas que puedan utilizar de manera eficaz y comprender lo mejor posible la lengua o lenguas utilizadas en el marco profesional en el que van a integrarse.

En síntesis, la proporcionalidad de las exigencias lingüísticas vendrá marcada por las necesidades del servicio, previamente determinadas, y por el criterio de que las personas que se incorporen al término de un procedimiento de selección puedan ser inmediatamente operativas.

Retomando el análisis de derecho interno, si el TC ha justificado en la STC 46/1991 (FJ 3) la constitucionalidad de la exigencia del requisito general de conocimiento resulta de difícil comprensión que la Sentencia del TSJPV que comentamos lo ignore de forma absoluta, cuando se trata de valorar sobre la base del artículo 23 CE un proceso en el que se subjetiviza el conocimiento de la lengua cooficial (sin establecerse de manera generalizada). 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, es difícilmente comprensible que resulte desproporcionada tal exigencia aplicada a un número de empleados públicos proporcional al porcentaje de personas vascoparlantes residentes en el ámbito territorial de la administración convocante del proceso selectivo. Exigencia del euskera, a todas luces proporcional, y adecuada al carácter oficial del euskera y también al principio de eficacia de la Administración autónoma, en la cual un cierto nivel de conocimiento de la lengua vasca resulta imprescindible para que el servidor público pueda ejercer adecuadamente su trabajo, dado el carácter cooficial del euskera en la CAPV.

Sobre la base de los fundamentos jurídicos apuntados se entiende que la STSJPV, que es aquí objeto de comentario, interpreta y aplica con error la doctrina del TC. El recurso de casación ante el TS ya está anunciado, a lo que habremos de esperar expectantes debido a la trascendencia del caso para el futuro de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas.

2.1.2 Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de Bilbao 66/2023, de 18 de abril (no publicada en las bases de datos)

a. Antecedentes de hecho

Mediante Decreto de Alcaldía emitido en septiembre de 2008, se nombró al demandante funcionario interino en calidad de agente de la policía local en el Ayuntamiento de Erandio, a fin de cubrir la vacante producida en una plaza de un agente, en tanto que este último no retornara o se eliminaran las razones de urgencia o necesidad que llevaron a su nombramiento.

El puesto sería ocupado durante 14 años, y requería un perfil lingüístico PL2 con fecha de preceptividad vencida desde el 31 de diciembre de 2007. El recurrente completó un curso de euskera, pero, por lo que parece, no logró acreditar el nivel requerido por la plaza ocupada (el PL2). La situación se mantuvo invariable hasta que aquella plaza, ocupada interinamente, se incluyó en la OPE de estabilización aprobada por Decreto de la Alcaldía 913/22, de 19 de mayo de 2022. El recurrente había alcanzado los 45 años, edad que, de acuerdo con el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, supone causa de exención de la acreditación de la plaza de la que se es titular.⁹ En todo caso, tal exención no resultaba aplicable al caso, toda vez que únicamente se aplica, de acuerdo con la dicción literal del precepto, al "puesto de trabajo del que son titulares". Y en el caso de autos se trataba de un funcionario interino.

b. Alegaciones de la apelante

El recurrente argumenta que la exigencia de un perfil lingüístico PL2 con fecha de preceptividad vencida desde el 31 de diciembre de 2007 le coloca en una situación de indefensión, al impedirle participar en la próxima oferta pública de empleo (OPE). Asimismo, manifestaba que las necesidades lingüísticas del servicio se veían cumplidas con el resto del personal, siendo la mayoría vascoparlantes.

c. Alegaciones de la Administración

La oposición de la Administración demandada giró en torno a una causa de inadmisibilidad, argumentando que el acto administrativo recurrido suponía una mera reproducción de otro anterior, firme y consentido, ya que la oferta de empleo no hacía sino incluir una plaza perfilada a través de la RPT previamente aprobada.

El Ayuntamiento sostiene, además, que en el marco de los criterios que fija el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuenta con la facultad de decidir que el puesto de policía local requiera un perfil lingüístico PL2 y una fecha de preceptividad específica, sin que tal determinación resulte en absoluto arbitraria sino una mera aplicación del marco jurídico relativo a la planificación lingüística.

d. Lectura del Tribunal Superior de Justicia

El juzgado de lo contencioso, para resolver este caso, no hace sino remitirse a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) 84/2023, del 24 de febrero de 2023 (caso Uliazpi), que ha sido analizada en el epígrafe anterior de este trabajo. Ciertamente, llama la atención la falta de análisis crítico al aplicar una Sentencia a un caso que, por las razones que se expondrán seguidamente, resulta muy diferente.

⁹ El artículo 42 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, dispone que:

Conforme a lo dispuesto en el art. 97.3 de la Ley de la Función Pública Vasca, estarán exentos del cumplimiento del régimen general de preceptividad de los perfiles lingüísticos en relación al puesto de trabajo del que son titulares:
a) Quienes superen la edad de 45 años al comienzo de cada Periodo de Planificación, previa conformidad del interesado.

El razonamiento legal de la Sentencia se inicia con la consideración de que el derecho de acceso al empleo público, en conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, no puede limitarse únicamente a la participación en el proceso de selección. Si los requisitos lingüísticos establecidos en las bases de la convocatoria crean condiciones desfavorables o restrictivas para ciertos aspirantes en comparación con aquellos que poseen conocimientos de euskera, ello, *per se*, supone una situación discriminatoria. El juzgado de Bilbao reproduce la STSJ PV 84/2023, de 24 de febrero:

Si los requisitos lingüísticos establecidos en sus bases comportan para aquellos unas condiciones desfavorables o restrictivas de concurrencia en comparación con las ofrecidas a los candidatos con conocimientos del euskera. Y no por discutirse la valoración como mérito del PL2 en el acceso a 2 plazas de las 34 invocadas, como argumento entendemos "ad hoc" en esta instancia, sino por extenderse el de exigencia del mismo PL (el 2) con fecha de preceptividad, ergo condición de acceso, a los 32 restantes, lo que comporta de "hecho" la exclusión de los aspirantes castellanoparlantes de la convocatoria al reducir a la mínima expresión sus posibilidades de acceso, esto es, el 5,88 del total de plazas convocadas.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo aplica esa doctrina al caso, sin realizar el más mínimo análisis crítico del supuesto de hecho que se le plantea, y sin consideración de la normativa sobre planificación lingüística, que tan siquiera se cita. Pese a que en el caso objeto de enjuiciamiento se trata de una única plaza, el Juzgado sostiene que la imposición del requisito de un perfil lingüístico PL2 con fecha de preceptividad para la mayoría de las plazas excluye de facto a los candidatos castellanoparlantes, reduciendo drásticamente sus posibilidades de acceso de manera desproporcional del total de plazas convocadas. Esto se percibe como una desproporción significativa, ya que "los candidatos euskaldunes tienen un acceso prácticamente garantizado a todas las plazas".

Desde ese punto de vista la Sentencia afirma que la convocatoria no logra conciliar de manera equitativa los objetivos de normalización del euskera con los derechos constitucionales de igualdad en el acceso al empleo público. Afirma el Juzgado que la Administración tiene la responsabilidad de organizar sus recursos de personal para garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse en euskera, pero no puede transferir el déficit lingüístico a todos los aspirantes al empleo público. La Sentencia concluye que los requisitos lingüísticos de la convocatoria, al imponer un perfil PL2 con fecha de preceptividad, son desproporcionados y excluyentes, y, por lo tanto, se estima el recurso presentado.

Como se ha avanzado, la Sentencia merece una valoración crítica, ya que ni el supuesto de hecho enjuiciado se corresponde con la jurisprudencia que se aplica ni se argumenta jurídicamente con base en la normativa que resulta de aplicación. La normativa que debiera haberse aplicado al caso es el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta norma desarrolla el denominado "sistema de perfiles lingüísticos", previsto por la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera,¹⁰ de acuerdo con el cual cada puesto de trabajo debe contener su correspondiente perfil lingüístico. 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, aplicándose un índice de preceptividad adecuado a la realidad lingüística de la población que reside en ámbito territorial de la administración de que se trate. Asimismo, la normativa establece los criterios para fijar las preceptividades a las distintas dotaciones.¹¹ Esa es la normativa de aplicación de la que la Sentencia que se comenta hace completa abstracción.

10 La Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera 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. Recuérdese que el 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. (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 14)

11 *Vid.* artículos 20 y 21 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.

2.1.3 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 149/2023, de 1 de junio 2023 - ECLI:ES:TSJPV:2023:149

a. Antecedentes de hecho

El recurso se dirige contra la [Orden de 22 de abril de 2021](#), de la Consejería de Gobernanza, que convoca un procedimiento de selección con el propósito de establecer una bolsa de candidatos a interinos para los puestos de secretarios-interventores de Administración local. La orden, publicada en el *Boletín Oficial del País Vasco* el 6 de mayo de 2021, es impugnada por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Vizcaya (COSIT de Vizcaya). El COSIT cuestiona varios aspectos de la orden, entre ellos el contenido del anexo 1 y ciertas bases específicas, como las referentes a los requisitos de conocimiento del euskera (PL3 o PL4) y la configuración de la bolsa de interinos.

b. Alegación del COSIT como apelante

El recurrente fundamenta su recurso en dos argumentos: la exigencia del conocimiento del euskera como requisito y no como mérito y la inadecuación del curso de formación para el ejercicio de las funciones correspondientes a habilitados nacionales.

c. Alegación de la apelada

La parte apelada argumenta que la Orden de 22 de abril de 2021 se justifica en la urgencia provocada por la pandemia de COVID-19, buscando asegurar la continuidad de los servicios públicos. Defiende la creación de dos bolsas de interinos, una basada en la lista del INAP y otra para aquellos con PL3 o PL4 de euskera, con el propósito de garantizar una comunicación efectiva con los ciudadanos en una región bilingüe. En cuanto al proceso selectivo, sostiene que la valoración de méritos y la superación de un curso y prueba no eliminatoria son medidas razonables para evaluar capacidades y competencias. Argumenta que la exigencia del PL 3 o PL4 de euskera se ajusta a las necesidades derivadas de la coexistencia de dos lenguas oficiales en la CAPV y la necesidad de garantizar el derecho de uso de cualquiera de las lenguas oficiales por parte de la ciudadanía.

d. Lectura del Tribunal Superior de Justicia

Para abordar la resolución de este recurso, el Tribunal Superior de Justicia contextualiza la controversia en torno a las siguientes premisas: los funcionarios de habilitación nacional (FHN) están regulados por el [Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo](#),¹² que establece las normas básicas y específicas para este cuerpo. Entre las atribuciones de los cuerpos de secretarios, interventores y secretarios-interventores de Administración local se encuentra la reserva legal del ejercicio de ciertas funciones en los ayuntamientos, con el propósito de controlar la legalidad y los fondos públicos en estas instituciones. El artículo 53.2 del mencionado Decreto establece la preferencia para la constitución de bolsas de interinos por parte de las comunidades autónomas (CA) para aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas para estos cuerpos. La orden impugnada establece la creación de dos bolsas de interinos: una compuesta por los aprobados en las oposiciones y otra por quienes han superado el proceso selectivo establecido en la Orden y poseen un nivel lingüístico de euskera (PL3 o PL4). Sin embargo, la preferencia que otorga el artículo 53.2 queda cuestionada, ya que aquellos aprobados que no tengan perfil lingüístico quedan limitados en su acceso a las interinidades en diversos municipios, alterando la preeminencia establecida en el RD 128/2018, de 16 de marzo.

De acuerdo con el fallo del Tribunal Superior de Justicia, la estimación del presente recurso se fundamenta en diversos argumentos. En primer lugar, se alega que la Orden emitida el 22 de abril de 2021, en su anexo 1, base 1, letra b), segundo párrafo, establece la creación de una segunda relación de personas que ostenten el PL3 o PL4 de euskera, generando dos bolsas de interinos para las subescalas de secretarios, interventores y tesoreros. Esta disposición conlleva una preferencia implícita hacia la bolsa autonómica, al permitir que aquellos que opten por ella sean automáticamente excluidos de la primera, lo cual contraviene el artículo 53.2 del RD 128/2018, de 16 de marzo, al no respetar la preferencia establecida en dicho artículo.

¹² Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

En segundo lugar, se sostiene que la instrucción de desarrollo de la Orden vulnera la reserva legal que confiere a los cuerpos de secretarios, interventores y tesoreros la competencia para ejercer funciones de control de legalidad y fondos públicos. Esta instrucción habilita a personas no seleccionadas por la Administración del Estado a ejercer temporalmente tales funciones, dándoles preferencia sobre quienes han aprobado la oposición estatal. Esta vulneración, además de la reserva, contrapone la preferencia entre candidatos de las bolsas, lo cual no se ajusta a los preceptos legales y fomenta un trato desigual.

Tercero, la observación de la lista del INAP revela que muy pocos aprobados en la oposición estatal tendrán acceso al proceso selectivo de la Orden, debido a la exigencia del PL 3 o PL4. Esta imposición limita, según el Tribunal, considerablemente la capacidad de muchos aprobados de participar en el proceso, lo que vulnera el principio de igualdad y también la reserva legal estipulada.

Cuarto, argumenta el Tribunal que el proceso selectivo delineado en la Orden, que comprende la valoración de méritos, un curso no presencial y una prueba no eliminatoria, infringe el principio de igualdad en el acceso a la función pública y la [Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio](#), al exigir desproporcionadamente el PL y someter a los aspirantes a una doble valoración de capacidades para el desempeño de funciones interinas.

Por último, se plantea que el proceso selectivo carece de una articulación suficiente, ya que no aborda adecuadamente la evaluación de conocimientos relacionados con el control de legalidad y fondos públicos. La falta de claridad en el proceso impide un adecuado control de la arbitrariedad de la administración convocante y afecta la garantía de acceso equitativo a la función pública. Ante estas consideraciones, el Tribunal concluye que el recurso debe ser estimado, declarando la invalidez de la Orden en cuestión.

2.1.4 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 15/2023, de 11 de enero de 2023 - ECLI:ES:TSJPV:2023:15

En esta Sentencia, la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestima un recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia 476/2020, de 22 de febrero de 2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de San Sebastián.

a. Antecedentes de hecho

La Sentencia de instancia desestimó el recurso interpuesto por los apelantes contra la [relación de puestos de trabajo \(RPT\) del personal de administración y servicios de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea](#), publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma* el 18 de diciembre de 2019. Los recurrentes ocupaban puestos de técnico de SGiker, especialidad “resonancia magnética nuclear”, en el Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU. El Sr. Simón ocupa la plaza NUM000, dotación 20, con preceptividad desde diciembre de 2022 según la RPT impugnada. Por su lado, el Sr. Torcuato desempeña la plaza NUM001, dotación 4, con nivel lingüístico PL3 y sin preceptividad asignada.

En la Sentencia de instancia, el Juzgado examinó la aplicación de criterios de prioridad para asignar la preceptividad y consideró correcta la fijación del carácter preceptivo en la plaza NUM002.

b. Alegación de las personas apelantes

Los recurrentes fundan su apelación en varios motivos, de entre los que destaca la alegación relativa a la infracción del artículo 21 del [Decreto 86/1997, de 15 de abril, que regula el uso del euskera en la Administración](#).¹³ Alegan que la plaza en cuestión no cumple los criterios para imponer preceptividad lingüística, y en consecuencia se afirma que tal preceptividad constituye una discriminación lingüística.

c. Alegación de la UPV/EHU como apelada

La Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (en adelante, la apelada) refuta las alegaciones de los apelantes argumentando que la Sentencia de instancia es consistente, ya que aborda las alegaciones planteadas por los apelantes, incluida la asignación preferente de preceptividad a puestos con múltiples

¹³ 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.

dotaciones. La Universidad destaca, asimismo, que la fecha de preceptividad asignada al puesto NUM000 resulta acorde al criterio establecido en el artículo 20 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, y al Plan del Director de Euskera de la UPV / EHU; fecha de preceptividad que sería establecida con antelación suficiente y en conformidad con las disposiciones aplicables.

d. Lectura del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estima que la Sentencia apelada no ha incurrido en la incongruencia alegada por los apelantes. De hecho, afirma el Tribunal Superior que el juzgado de instancia se ha pronunciado sobre la cuestión controvertida planteada por la demanda, para afirmar que en este caso la asignación de la preceptividad no se ha basado en el criterio de quién de entre los titulares tiene mayor conocimiento de euskera (art 21.3 Decreto 86/1997), sino en los criterios fijados en el artículo 20 de la misma norma.

En relación a la inaplicación del artículo 21 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, el Tribunal Superior resalta que el precepto se refiere específicamente a "dotaciones cuyos titulares", y no a puestos vacantes, lo que lo hace de imposible aplicación al caso. Asimismo, el Tribunal destaca que los trabajadores deben ajustar sus conocimientos a las especificaciones de la RPT y no al revés. Se resalta que la asignación de la fecha de preceptividad no constituye discriminación lingüística ni vulneración de derechos; por el contrario, la fecha de preceptividad establece un requisito general el puesto de trabajo, un requisito legítimo previsto en la RPT.

En contraste con las sentencias arriba comentadas, esta ha de valorarse positivamente, en la medida que interpreta el marco jurídico de aplicación sobre la normalización del euskera.

2.2 Obligaciones lingüísticas en la contratación pública

2.2.1 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV) 66/2023, de 11 de enero de 2023 - ECLI:ES:TSJPV:2023:66

La Sentencia que ahora se comenta resuelve la impugnación contra una resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales (OARC) por parte de la empresa de transportes denominada Jai Alai S.L. (en adelante, Jai Alai), que alega violaciones de principios legales y constitucionales en relación con ciertas disposiciones de los pliegos de contratación, en particular en lo que respecta a las cuestiones lingüísticas.

a. Antecedentes de hecho

El presente caso se trata de un recurso contencioso-administrativo en representación de Excursiones Jai Alai contra de la [Resolución 211/2021, de 22 de diciembre](#), emitida por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (OARC). Dicha Resolución había estimado parcialmente el recurso especial en materia de contratación presentado por la compañía de transportes contra los pliegos de contratación para el servicio de transporte escolar en Bizkaia.

b. Alegación de Jai Alai como apelante

Jai Alai impugna esta Resolución alegando que ciertas disposiciones de los pliegos de contratación violan principios fundamentales como la igualdad, la no discriminación, la libre competencia, la seguridad jurídica y la transparencia. Uno de los aspectos más debatidos es la cláusula 28 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), que trata sobre condiciones especiales de ejecución. Jai Alai cuestiona las exigencias lingüísticas establecidas en esta cláusula, las cuales requerirían que el contratista proporcionara personal con competencia en euskera para facilitar la comunicación con la entidad adjudicadora.

La parte demandante sostiene que esta exigencia lingüística infringe la [Ley 10/1982, de 24 de noviembre](#),¹⁴ en la medida que supone, a su entender, una discriminación lingüística. Argumenta que el órgano de contratación está imponiendo el uso del euskera de manera unilateral, lo que podría ser inconstitucional y favorecer injustamente un idioma sobre otro. Jai Alai argumenta que, en su lugar, la responsabilidad debería recaer en la entidad pública para proporcionar personal con conocimiento en euskera, si fuera necesario.

¹⁴ Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

c. Alegación de la Administración como apelada

La Administración de la CAPV alega que la cláusula 28.1.1.a) del pliego de cláusulas (PC) se adecua a los criterios y a las directrices aprobadas por el Gobierno vasco en materia de lenguas oficiales en la contratación pública, en desarrollo de la Ley de Normalización del uso del Euskera. La Administración defiende que estas cláusulas se consideran medidas adecuadas para promover el uso efectivo del euskera en el contexto contractual y en las comunicaciones verbales. Con esto, se estaría garantizando el derecho reconocido a los funcionarios del poder adjudicador en virtud de lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 1.2 de la Ley 10/1982.

d. Lectura del Tribunal Superior de Justicia

Es el segundo motivo del recurso presentado por Jai Alai, el que se centra en la cláusula 28 del pliego y que trata sobre las condiciones especiales de ejecución, el que interesa en este estudio. Específicamente, la queja se dirige hacia el primer apartado de esta cláusula, que aborda las condiciones lingüísticas. La redacción de dicho apartado es la siguiente:

En las relaciones entre el poder adjudicador y la contratista se empleará normalmente el euskera. A los efectos de la ejecución del contrato se entiende por emplear ‘normalmente el euskera’, lo siguiente:

A) En las comunicaciones verbales, el personal con conocimiento de euskera que en funciones de ejecución del contrato se dirija al poder adjudicador, se expresará inicialmente en esta lengua. Si el poder adjudicador se dirige en euskera a personal adscrito a la ejecución del contrato que no tenga conocimientos suficientes de esta lengua, la empresa encargada de la ejecución habrá de facilitar inmediatamente los medios o personal con capacitación lingüística en euskera necesarias para que la relación con el poder adjudicador derivada de la ejecución del contrato pueda desarrollarse en euskera...

Jai Alai argumenta que esta cláusula viola el principio de igualdad entre licitadores y también transgrede el artículo 4 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre. La parte demandante resalta que esta exigencia de uso del euskera no se aplicaría solo a la empresa contratista, sino también a su personal. Aunque el personal tendría libertad para decidir en qué lengua comunicarse con la Administración, la cláusula obligaría a la empresa contratista a proporcionar personal con competencia en euskera, según lo decidido “arbitrariamente” por el poder adjudicador.

El Tribunal de Justicia hace referencia a sentencias previas que argumentan que los requisitos lingüísticos para trabajadores de empresas privadas no deben equipararse a los requisitos para empleados públicos. Argumenta, así, que la imposición de tales exigencias para las empresas licitadoras y sus empleados no se justifica ni está amparada por el [artículo 118 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre](#), que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRCSP), que trata sobre la introducción de cláusulas sociales en los contratos de obras públicas.

La Administración, al contrario, defiende que esta cláusula es necesaria para garantizar que los funcionarios puedan llevar a cabo su actividad en euskera, conforme al artículo 4.2 de la [Ley 10/1982, de 24 de noviembre](#). Sin embargo, el Tribunal Superior señala que esta previsión no debe extenderse a imponer a los ciudadanos la comunicación en euskera, dado que es el derecho de los administrados el que determina la elección de la lengua en la que desean interactuar con la Administración, y no viceversa. El Tribunal estima que las contratistas son meras empresas privadas, sin considerar que son, asimismo, concesionarias de servicios públicos. Además, argumenta que la indefinición de la cláusula y su discrecionalidad en la evaluación del nivel de euskera necesario la vuelven insegura. En consecuencia, la Sentencia estima este motivo del recurso, y anula la cláusula contractual.

El fallo de esta Sentencia merece un juicio crítico. La contratación pública ha de concebirse como un instrumento jurídico y económico al servicio de los poderes públicos, útil para el cumplimiento efectivo de otros objetivos de interés general o de políticas públicas de su competencia. Entre estos objetivos públicos

se debe dar cabida a la normalización lingüística.¹⁵ En nuestra legislación se ha otorgado a la normalización lingüística una prioridad estratégica que, por tanto, debe trasladarse también a la contratación pública. Se ha de partir de que la posición jurídica del contratista no es la de una persona privada, sino la del prestador de un servicio público (en el caso de los contratos de servicios) o de una prestación por encargo de la Administración (ya sea un informe, una obra o suministros). Por consiguiente, la Administración puede imponer condiciones para realizar la correspondiente prestación. De la misma manera que establece requisitos de seguridad o de calidad puede establecer requisitos lingüísticos. La ciudadanía puede elegir lengua oficial, pero el contratista está obligado a actuar según unas condiciones lingüísticas para el desarrollo de la prestación o el servicio. Estos requisitos lingüísticos estarán en unas ocasiones relacionados con los usos de la lengua regulados por la Administración, y en otras con la garantía de los derechos lingüísticos de las personas destinatarias de los servicios o prestaciones.

Dicho lo anterior, las críticas que caben realizar a la Sentencia que ahora se comenta son fundamentalmente dos: por un lado, que no toma en consideración la normativa aplicable, y por otro lado, que desconoce la jurisprudencia del TS y del TC recaída sobre la materia.

En cuanto a las previsiones normativas, se ha de decir que la Ley de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) prescribe la obligatoriedad general de incluir cláusulas lingüísticas en la contratación pública que realicen las entidades locales (artículo 7.8 de la LILE). El Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi, viene a desarrollar dichas disposiciones de la LILE. El Decreto establece el régimen jurídico de la contratación pública local en su artículo 36, cuyo párrafo 7 dispone lo siguiente: "En las condiciones de ejecución del contrato se podrá incluir la regulación relativa a la lengua que se empleará en las relaciones entre la entidad contratante y la persona adjudicataria".

En el ámbito de la Administración general de la Comunidad Autónoma, el Acuerdo de 26 de abril de 2016 del Gobierno vasco aprueba las "instrucciones que establecen los principios generales para la incorporación del uso y conocimiento del euskera en los contratos celebrados por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi". El punto 6.2 de las Instrucciones se refieren expresamente a la cuestión objeto de controversia, y dice así:

Con carácter general, y para todo tipo de contratos, en las relaciones entre la Administración contratante y la contratista se empleará normalmente el euskera. A los efectos de la ejecución del contrato se entiende por emplear "normalmente el euskera", lo siguiente:

a) En las comunicaciones verbales, el personal con conocimiento de euskera que en funciones de ejecución del contrato se dirija a la Administración contratante, se expresará inicialmente en esta lengua. Si la Administración contratante se dirige en euskera a personal adscrito a la ejecución del contrato que no tenga conocimientos suficientes de esta lengua, la empresa encargada de la ejecución habrá de facilitar inmediatamente los medios o personal con capacitación lingüística en euskera necesarios para que la relación con la Administración derivada de la ejecución del contrato pueda desarrollarse en euskera.

En segundo lugar, frente a la apreciación del TSJPV relativa a que no es posible fijar ningún tipo de exigencia lingüística a los contratistas, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2017, que no ve obstáculos a ello, si bien destaca que las eventuales exigencias lingüísticas deben corresponderse con las previstas para la Administración pública cuando preste el mismo servicio de forma directa. También el TC, en su Sentencia 31/2010, avaló las cláusulas lingüísticas en la contratación, con relación a "los concesionarios" a que se refiere el artículo 50.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El TC vino a afirmar que:

Ha de entenderse que su ámbito de aplicación queda acotado a los supuestos en que las mismas "ejercen funciones públicas" en concordancia con el art. 33.1 EAC, último inciso, lo que es coherente con la inclusión en el art. 50.5 EAC de los concesionarios de servicios públicos. El ejercicio de funciones públicas es el elemento que configura el supuesto de hecho de esta norma, que, en consecuencia, no

15 *Vid.* Amoedo Souto, Carlos. (2019). Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 19-57. Nogueira López, Alba. (2019). Socioeconomía y lengua: entre la protección pública y la autonomía privada. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 72, 44-63.

afecta a la actividad privada que pueda ejercer cualquier entidad o empresa, por lo que no se producen las vulneraciones que aducen los recurrentes de los arts. 10.1, 38 y 139.2 CE. (STC 31/2010, FJ 23)

3 Normativa

3.1 [Decreto 65/2023, de 18 de abril](#), de segunda modificación del Decreto de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y equiparación con los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

3.2 Subvenciones para la promoción del euskera

[Orden de 6 de junio de 2023](#), del consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y se convoca la concesión de subvenciones para la promoción, difusión y/o normalización del euskera en la vida social, en el año 2023 (convocatoria Euskalgintza).

[Orden de 31 de mayo de 2023](#), del consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones destinadas a incrementar el uso del euskera en los medios de comunicación que utilizan principalmente el castellano (prensa diaria y radios de onda) y en las agencias de noticias que también difunden noticias en euskera a través de internet en el año 2023.

3.3 Pruebas de acreditación lingüística

[Resolución de 8 de marzo de 2023](#), del director de HABE, por la que se realiza la convocatoria de 2023 para la acreditación mediante ordenador de HABE (HOBE) de los niveles B2, C1 y C2 de competencia comunicativa en euskera definidos en el currículo básico para la enseñanza del euskera a personas adultas (HEOC).

[Resolución de 14 de febrero de 2023](#), del director de HABE, por la que se realiza la convocatoria abierta de 2023, para la acreditación de los niveles B1, B2, C1 y C2 de competencia comunicativa en euskera definidos en el currículo básico para la enseñanza del euskera a personas adultas (HEOC).

3.4 Subvenciones para las entidades que promueven el euskera

[Orden de 21 de marzo de 2023](#), del consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones para fomentar el uso y la presencia del euskera en los centros de trabajo del sector privado ubicados en la CAV, durante el año 2023 (LanHitz).

3.5 Formación en euskera

[Resolución de 3 de mayo de 2023](#), de la directora del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se convocan para el verano de 2023 cursos de euskera dirigidos al personal de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma Vasca.

[Resolución de 3 de mayo de 2023](#), de la directora del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se convoca a los cursos de euskera de 2023-2024 al personal de los entes públicos con convenio de colaboración con el IVAP.

[Orden de 3 de abril de 2023](#), del consejero de Educación, por la que se convocan los cursos de formación del programa Irale en el verano de 2023 y en el curso escolar 2023-2024, y se establece el procedimiento para la adjudicación de las plazas para la realización de dichos cursos.

4 Reflexión conclusiva

El análisis de las novedades jurisprudenciales y normativas en relación con el régimen jurídico del euskera durante el primer semestre de 2023 revela una serie de tendencias avanzadas en crónicas anteriores, que resultan preocupantes desde la perspectiva de la normalización del uso del euskera.

En primer lugar, se observa un aumento notable en la cantidad de sentencias del Tribunal Superior de Justicia que abordan cuestiones relacionadas con el uso y estatus del euskera. Este incremento se alinea con la tendencia identificada en el año anterior, constándose un aumento de la conflictividad en materia lingüística. El enfoque general de estas sentencias resulta restrictivo en lo que respecta a los derechos lingüísticos asociados al euskera. El número de sentencias aumenta, y su orientación se inclina hacia una interpretación cada vez más limitada en cuanto a los derechos lingüísticos vinculados al euskera en comparación con la amplitud de enfoque que a menudo se concede a los derechos lingüísticos relacionados con el castellano.

El análisis de estas sentencias revela un cambio de enfoque por parte del Tribunal. El Tribunal mayoritariamente obvia la normativa autonómica relativa al proceso de normalización lingüística y resuelve sobre la base de una interpretación directamente basada en preceptos constitucionales, o en principios jurídicos como el de la proporcionalidad. El enfoque del Tribunal Superior de Justicia se basa en interpretar las previsiones lingüísticas a través del tamiz constitucional de forma directa, sin reparar en la legislación. Esta forma de proceder es poco consistente y resulta de muy difícil comprensión, desde la perspectiva jurídica.

En particular, es destacable la sentencia del caso Uliazpi como punto focal en este análisis. El análisis realizado en este trabajo nos lleva a señalar argumentos sólidos que respaldan la existencia de infracciones de ley y de la jurisprudencia en el fallo del Tribunal Superior, que sostendrían la viabilidad de un recurso de casación. El análisis crítico de esta sentencia destaca la importancia de abordar adecuadamente la cuestión de la proporcionalidad de los requisitos lingüísticos en función de las funciones específicas de cada puesto de trabajo. La cuestión de la proporcionalidad también se ha planteado en relación con los requisitos lingüísticos en otras sentencias. El análisis de la proporcionalidad está cobrando una gran importancia.

En el plano legislativo las novedades han sido poco destacables. En resumen, el análisis de las sentencias y las novedades normativas en relación con el euskera en el primer semestre de 2023 revela un incremento en la cantidad de sentencias emitidas, lo que refleja la creciente atención a las cuestiones lingüísticas. Sin embargo, se identifica un tono restrictivo en relación con los derechos lingüísticos, lo que plantea interrogantes sobre la efectividad de las bases normativas sobre las que se asienta el proceso de normalización del euskera. Cabría decir que se está produciendo una quiebra grave en la aplicación de los fundamentos legales, lo que lleva a abrir una reflexión sobre la necesidad de reformarlos para dotarlos de mayor vigor y consistencia. La voluntad transformadora y normalizadora de la legislación está siendo anulada por los tribunales. La única vía de solución jurídicamente posible es la revisión urgente de los fundamentos normativos, sobre la que se asienta la planificación lingüística vasca.