

II. 2. TRIBUNAL SUPREM I DIRECCIÓ GENERAL DELS REGISTRES I DEL NOTARIAT

Eva PONS PARERA

Professora de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

Agustí POU PUJOLRÀS

Professor de llenguatge jurídic
de la Universitat de Barcelona

En el període ressenyat, de gener a juny de 2005, hem localitzat cinc resolucions del Tribunal Suprem que tracten qüestions relacionades amb el règim lingüístic. Els temes analitzats són diversos, tot i que la conflictivitat ha afectat majoritàriament disposicions o mesures relatives al foment o la normalització de la llengua basca. Aquestes darreres resolucions tenen també com a nexa comú el fet que s'hi discuteix l'àmbit territorial d'aplicació de les mesures o disposicions en diferents parts de l'àrea lingüística històrica basca.

A la Sentència de 21 de gener de 2005 s'analitza, des del punt de vista de la territorialitat de les competències autonòmiques, una disposició del Pla de normalització de l'ús de l'euskera en la Comunitat autònoma del País Basc per als anys 1998-2000, segons la qual els càrrecs públics i el personal bilingüe ha de garantir l'ús de l'euskera en els actes en què participin en funció del seu càrrec o lloc de treball, dins d'aquesta Comunitat, a la Comunitat Foral de Navarra o a Iparralde. El Tribunal, mitjançant una sentència interpretativa, determina que la norma no vulnera l'esmentat principi de territorialitat. Amb tot, quatre magistrats signen dos vots particulars on rebutgen aquesta interpretació i, pressuposant una voluntat invasiva de la norma, consideren il·legal la referència als territoris de «Navarra» i «Iparralde».

En segon lloc, a la Sentència de 2 de febrer de 2005 s'examina la legalitat de dos acords dels ajuntaments de Condado de Treviño i La Puebla de Arganzón—adscrius a la Comunitat autònoma de Castella i Lleó— per mitjà dels quals es reconeix el valor cultural del castellà i el basc i es preveu la introducció d'aquesta darrera llengua en la retolació municipal. El conflicte s'origina perquè el Govern autonòmic considera que les iniciatives locals són contràries al règim lingüístic d'oficialitat única del castellà. Els dos municipis, històricament inclosos en el domini lingüístic basc, mantenen avui una proximitat geogràfica i de relació social amb Euskadi que la Co-

munitat autònoma a la qual pertanyen no sembla gens interessada a mantenir o potenciar. Tanmateix, el Tribunal Suprem considera que atès el caràcter de les mesures de foment no es vulnera l'ordenament.

En una tercera sentència, de 17 de maig de 2005, l'Advocat de l'Estat impugna una subvenció atorgada per la Diputació Foral de Bizkaia a una entitat que té entre els seus fins la promoció i la difusió de la llengua i la cultura basques en el conjunt dels territoris bascòfons i en l'esfera internacional. Els motius del recurs no són tant les activitats concretes de l'entitat beneficiària, sinó la pretesa inconstitucionalitat de les seves finalitats últimes, que es vinculen amb l'afirmació de l'existència d'Euskal Herria com a nació. El Tribunal Suprem no acull aquesta argumentació i determina la legalitat de l'acord de concessió de l'ajut, atès que la Diputació Foral ha actuat dins l'esfera de la seva competència i són lícits els objectius fixats en la subvenció.

Dictada en un àmbit divers, la Sentència de 12 de maig de 2005 torna a pronunciar-se sobre el requisit de coneixement de la llengua castellana, en el marc del procediment de concessió de la nacionalitat espanyola. El Tribunal Suprem dóna cobertura a la pràctica administrativa consolidada que ho considera una condició inexcusable, fins i tot amb l'exigència d'un nivell de coneixement bastant alt, com succeeix en aquest cas. L'estimació del recurs es fonamenta, però, en la vulneració del principi d'igualtat, sense discutir el tema lingüístic.

Finalment, la Interlocutòria de 21 de març de 2005 denega la suspensió de la vigència del Reial decret 1652/2004, de 9 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament que regula la inversió obligatòria per a la finançament anticipat de llargmetratges i curtmetratges cinematogràfics i pel·lícules per a televisió, europeus i espanyols. El recurrent és la Unió de Televisiones Comerciales Asociadas i la repercussió lingüística del procés és indirecta, en la mesura que el Reial decret recull l'obligació legal de reservar una part del percentatge dels ingressos d'explotació al finançament de pel·lícules en llengua original espanyola.

Pel que fa a la Direcció General dels Registres i del Notariat, s'inclou la Resolució de 24 de febrer de 2005, que es pronuncia sobre la possibilitat d'inscriure la denominació societària de «Jutge Penjat, SL». El recurrent va justificar que el nom s'inspirava en un popular joc de paraules català. Tanmateix, per l'òrgan administratiu, que basa el seu raonament en la traducció al castellà, això no obsta que l'expressió sigui contrària a l'ordenament per atemptar contra els bons costums.

Sentència del Tribunal Suprem de 21 de gener de 2005. Sala Tercera, Secció 6a. Ponent: Margarita Robles Fernández. Referència: Tirant en línia 28079130062005100044.

El Tribunal Suprem resol el recurs presentat per l'Advocat de l'Estat contra una sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del País Basc que havia desestimat el recurs interposat contra l'article 7.5 del Pla de normalització de l'ús del basc de l'Administració pública de la Comunitat Autònoma d'Euskadi per al període 1998-2000. Aquesta norma indicava que els càrrecs públics i el personal bilingüe de l'Administració autònoma «han de garantir» (en castellà «garantizarán») l'ús del basc en els actes que participin per raó del seu càrrec dins del País Basc, a Navarra o a Iparralde. L'Advocat de l'Estat entén que es tracta d'una norma amb efectes extraterritorials en establir un mandat que afecta un territori que no és de la comunitat autònoma.

L'alt tribunal, després de fer una ampli repàs dels principis del règim lingüístic de l'Estat espanyol, desestima la impugnació i entén que la norma s'adreça al personal propi de l'Administració autònoma i no pretén regular els usos lingüístics de Navarra. Entén que el verb «garantir» només implica que els funcionaris (només els que parlin basc) han de fer possible que els ciutadans dels territoris de parla basca puguin usar el basc en l'àmbit que toqui a l'actuació d'aquests funcionaris. Per tant, no s'aprecien efectes extraterritorials en la norma impugnada, sinó que es considera només una regulació dirigida al personal propi quan actua en zones basco-parlants, també fora de la comunitat autònoma.

Quatre dels nous magistrats que componen la Sala plantegen, però, una opinió dissident, articulada en dos vots particulars. El primer acull la tesi de l'Advocat de l'Estat segons la qual la norma excedeix l'àmbit territorial en l'exercici de la competència sobre els usos lingüístics, circumstància que vulnera el principi de territorialitat. El vot particular indica que les terceres persones no es poden veure afectades per aquesta norma fora de la comunitat autònoma, a diferència del que en certa manera es desprèn de la Sentència.

El segon vot particular se centra en la interpretació del verb «han de garantir» i conclou que, més enllà de l'excés competencial i la invasió de l'àmbit propi de la Comunitat navarresa, aquest verb no pot equivaldre a «facilitar», sinó que es tracta d'un mandat impositiu. Per tant, dissenteix de la interpretació conforme al bloc legislatiu vigent que fa la majoria del Tribunal en la Sentència que ressenyem.

Sobre les argumentacions concretes que fan tant la Sentència com els

vots particulars, ens remetem al text que reproduïm seguidament. Aquí només volem observar algunes qüestions sobre la línia general de la resolució. Sembla encertada la decisió i l'argumentació de la Sentència, en la mesura que fa una interpretació ajustada al context normatiu en què es desenvolupa la norma. És obvi que el País Basc no pot regular l'ús de la llengua a Navarra; per tant, qualsevol lectura en sentit contrari seria presuposar una voluntat que per la lògica de la distribució competencial no hi té cabuda. Això és precisament el que fan els vots particulars: atribuir *a priori* una voluntat «invasiva» al Govern basc. Aquesta actitud és especialment present al segon vot, quan relata els casos vistos davant del Tribunal Constitucional en què la comunitat autònoma basca ha tingut conflictes de competències (amb Cantàbria, Castella-Lleó i Navarra), deixant entreveure que el Govern basc té una voluntat «expansionista».

En segon lloc, la Sentència accepta que, en haver-hi territoris amb la mateixa llengua, la norma impugnada pugui dir quina ha de ser la posició dels seus funcionaris respecte de l'ús del basc. Això, de fet, no és un efecte extraterritorial del règim lingüístic, sinó un mandat al personal propi quan actua fora del territori. A més a més, això té certa cobertura amb l'Acord que s'esmenta a la Sentència, subscrit entre les autoritats del territori de parla basca. Els vots particulars no accepten aquesta línia i atribueixen a la norma una voluntat de regular en territori d'una altra comunitat. Lògicament, en cap moment no esmenten la difícil situació d'ús del basc, no esmenten la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries, la qual incideix especialment en la dissolució de les barreres administratives que obstaculitzen la comunicació entre territoris amb una mateixa llengua. Ni tan sols atribueixen importància al fet que la Comunitat de Navarra no hagi impugnat la norma. Se cenyeixen a una interpretació literal i rigorosament formalista.

Finalment, volem fer notar la nul·la sensibilitat cap a l'ús del basc que traspuen els vots particulars, especialment evident en l'últim. Com a botó de mostra el fet que quan es refereix al basc empra l'expressió «vascuence unificado», volent significar que la comunitat de llengua basca constitueix una certa artificiositat; o l'exaltació fora de lloc i desmesurada de Navarra (fins i tot relata la història d'Enric IV de França), en contraposició amb el recordatori sovintejat que el País Basc és només una comunitat autònoma com les altres; o el desdeny cap al que des d'Euskadi s'anomena Iparralde, pel fet que no concordi amb una unitat administrativa de l'Estat francès.

Tot plegat fa que aquesta resolució, que enjudicia la legalitat d'un aspecte molt menor en el procés de normalització de l'Administració basca, adquireix una rellevància mercès als despropòsits dels seus vots particu-

lars. Una norma com la impugnada pot constituir un excés o no en l'exercici de les competències de la comunitat autònoma que la dicta, però mai hauria de poder ser objecte de crítiques fetes a l'empara d'una ideologia política, i menys quan qui les formula forma part d'una alta jurisdicció com és el Tribunal Suprem.

Reproduïm els fonaments jurídics de la Sentència i els dels vots particulars.

«FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *Por el Abogado del Estado se interpone recurso de Casación contra la Sentencia dictada el 20 de Enero de 2000 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Abogado del Estado contra el Plan de Normalización del uso del Euskera de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el periodo 1998/2000 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco en sesión de 20 de Octubre de 1998 y publicado en el BOPV de 27 de Noviembre de 1998.*

El Abogado del Estado en su recurso contencioso administrativo impugnaba exclusivamente el punto 7.5 del citado Plan de Normalización que establece: "Los cargos públicos y personal bilingüe de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos, garantizarán el uso del euskera en aquellos actos en que participan en función de su cargo o puesto de trabajo y que se lleven a cabo en esta Comunidad, en la Comunidad Foral de Navarra o en Iparralde".

El Tribunal "a quo" en su sentencia centraba la cuestión señalando que el debate planteado en la litis tiene relación con el principio de territorialidad en rela-

ción con el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, en el marco de los art. 137 y 147.2.b) de la Constitución y de los artículos 2.2 y 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, precepto este último que establece: "Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y en los del presente Estatuto se entiende referidas al ámbito territorial del País Vasco".

La Sala de instancia parte del punto 3.1 del Plan de Normalización del uso del Euskera aquí recurrido, que señala que su ámbito de aplicación está constituido por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos, de ello concluye que el Plan no se configura como norma dirigida a regular los actos públicos que se celebran fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en concreto en la Comunidad Foral de Navarra y en Iparralde, sino que debe considerarse que sus únicos destinatarios han de ser los cargos públicos y personal bilingüe de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, configurando por ello una regulación no territorial sino personal.

En concreto por lo que se refiere al punto 7.5 de dicho Plan objeto de impugnación argumenta en los siguientes términos: "se está ante una previsión dirigida a los cargos públicos y personal bi-

lingüe de la propia Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y ello en relación con la justificación de referirse a territorios en los que el euskera también forma parte de su patrimonio cultural, como se ha acreditado por la administración demandada, expresamente en relación con el Protocolo de Cooperación entre la región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Autónoma de Navarra, formalizado en Pamplona el 13 de febrero de 1992 y publicado en el BOPV de 17 de febrero de 1998, donde en sus antecedentes se hace referencia a que las tres regiones disponen de un patrimonio cultural y lingüístico común.

Por todo ello, y así entendido, el precepto impugnado, esa referencia a 'garantizar el uso del euskera', no puede entenderse disconforme a los preceptos constitucionales y estatutarios a los que venimos refiriéndonos, en concreto el denominado principio de territorialidad, dado que ha de entenderse queda exclusivamente referido a los funcionarios y cargos públicos que cita de la Comunidad Autónoma, sin que pueda concluirse que se extienda a terceros, debiéndose rechazar que exista una voluntad ad extra, como se defiende por el Abogado del Estado, única hipótesis que, incluso desde su punto de vista, sería la que justifica el planteamiento impugnatorio que se defiende en la demanda que, por lo dicho, aquí se rechaza. Así entendido el precepto impugnado ha de entenderse conforme al ordenamiento jurídico constitucional y estatutario."

SEGUNDO. El Abogado del Estado articula un único motivo de recurso al amparo del art. 88.1.d) de la ley jurisdiccional por considerar infringidos los artí-

culos 3.1 y 2 de la Constitución, así como los artículos 143, 147 y 148 de la Carta Magna. El art. 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; la Ley 10/92 de la Comunidad Autónoma del País Vasco y especialmente su artículo 5.º y las Sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de Junio de 1986 y 13 de Noviembre de 1997.

A los efectos de la adecuada resolución de dicho motivo de recurso parece necesario recoger la argumentación esgrimida por la Abogacía del Estado para mantener el mismo, cuando aduce que la norma impugnada no dice lo que la Sentencia de instancia manifiesta que dice. El Abogado del Estado en su recurso rebate la interpretación de dicha norma realizada por la Sala de instancia señalando: "Porque no leemos en la norma que los funcionarios de la Comunidad Autónoma puedan o deban hablar en euskera dentro o fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, o puedan o deban escuchar y atender en euskera dentro o fuera de la Comunidad Autónoma. No es eso lo que dice. No se trata en esa norma de asegurarse que los ciudadanos vasco-parlantes que se encuentran fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco puedan expresarse en euskera ante los funcionarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco que estén fuera del territorio de la Comunidad. No se trata de ello. Si se tratara de ello así se diría. Pero además, si se tratara de ello, ese principio no se establecería únicamente para el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca más para el territorio de la Comunidad Foral de Navarra más para un territorio relacionado con la Comunidad Autónoma Vasca fuera de España, sino que se diría con carácter general. Si se estuviera estableciendo un deber personal

de hablar y escuchar en euskera para toda persona que preste servicio a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se establecería con carácter universal, para esos funcionarios, tanto si están en la Comunidad Autónoma Vasca, como en cualquier territorio de España o de Europa, o de América.

Y esta reducción territorial operada por la norma, ya es en sí misma indicativa de que no estamos contemplando unas condiciones personales de funcionamiento del funcionario y autoridades de la Comunidad Autónoma. No es verdad que estemos contemplando el Estatuto y las condiciones personales de estos individuos.

Pero además de ello tenemos la redacción objetiva del texto de la norma que se impugna. Porque en esa redacción objetiva se dice que esos funcionarios, no es que hablen y escuchen en euskera, sino que garantizarán el uso del euskera en todas aquellas actuaciones en las que ellos participen como funcionario o autoridades. De tal manera que como ha sostenido ya la Abogacía del Estado en su demanda, la redacción del precepto es una redacción dirigida a regular una actividad externa en la que participe el funcionario, y fuera de la Comunidad Autónoma.

Por consiguiente entendemos que existen un conjunto de elementos que nos permiten sostener que efectivamente se ha violado el principio de territorialidad establecido tanto por la Constitución, como por el Estatuto de Autonomía, como por la Ley del uso del Euskera.”

TERCERO. De la argumentación así transcrita se deduce que el Abogado del Estado lo que realiza es una lectura del

precepto impugnado distinta a la que efectúa la Sentencia de instancia, pues considera que además del sentido que le da el Tribunal a quo, dicho precepto podría tener además otro sentido.

Así el Abogado del Estado en su argumentación parte de que en dicho punto 7.5 la Comunidad Autónoma Vasca no está contemplando unas condiciones personales de funcionamiento del funcionario y autoridades de la Comunidad Autónoma, sino que su redacción está dirigida a regular una actividad externa en la que participe el funcionario fuera de la Comunidad Vasca, con lo que se violaría el principio de territorialidad.

En definitiva pues, la cuestión objeto de debate se centra en la interpretación que del precepto impugnado efectúa el Abogado del Estado, quien de la expresión “garantizarán el uso del euskera” infiere que “la redacción del precepto es una redacción dirigida a regular una actividad externa en la que participa el funcionario y fuera de la Comunidad Autónoma”.

Sin embargo, dicha interpretación no puede ser compartida, no pudiendo aceptarse tal vulneración del principio de territorialidad y ello por cuanto del tenor de dicho punto 7.5 debe concluirse que el mismo contiene una previsión dirigida exclusivamente a los cargos públicos y personal bilingüe de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuando éstos, en el ejercicio de sus funciones o cargos, participen en actos en que dicha Comunidad Autónoma, como tal, puede participar con facultades organizativas y que además se realicen en territorios, entre los que únicamente incluye la propia Comunidad Autónoma Vasca, Navarra e Iparralde, donde precisamente el euskera es hablado por un sector de la población,

con la única finalidad de favorecer el uso de dicho idioma por los ciudadanos vasco parlantes. Para ese favorecimiento del euskera en actos en los que aunque fuera de su ámbito territorial la Comunidad Autónoma pueda legalmente participar con funciones organizativas, por la vía de Convenios o cualquier otra que sea normativamente procedente, el precepto debatido utiliza el verbo “garantizarán”, expresión que, como luego se precisará, no puede ser identificada con el verbo “impondrán” o lo que es igual con el concepto de imposición (lo que por otra parte resultaría imposible al carecer de competencias al efecto fuera de su territorio), sino en el sentido de ayudar, favorecer o facilitar el uso del euskera en ámbitos geográficos lingüísticos en donde el mismo tiene carácter de lengua cooficial en parte de su territorio, con un cierto grado de implantación en la sociedad.

CUARTO. Antes del desarrollo de estas consideraciones que se efectúan y que coinciden con las contempladas en la Sentencia de instancia, no está de más tener en cuenta algunas consideraciones recogidas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/94 citada por la Sentencia impugnada. En ella entre otros aspectos se señala: «La resolución del presente conflicto de competencias exige primeramente realizar algunas consideraciones previas sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actuaciones que se proyecten fuera del territorio de España, y más concretamente, que supongan algún tipo de conexión o relación con las instituciones de las Comunidades Europeas. Para determinar si tal posibilidad existe, y cuáles son sus límites, es necesario partir de que la estructura del Estado autonómico, o

“Estado de las Autonomías”, tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas — de normalización o de ejecución— que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Se ha encomendado así constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, y en una primera aproximación a la cuestión más arriba planteada, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España...

Es sabido que el art. 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco configura un régimen de cooficialidad lingüística del euskera y castellano, incluyendo el mandato a las instituciones comunes de garantizar el uso de ambas lenguas. Importa recoger lo que en tal sentido dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/86 de 26 de Junio, que se considera infringida por el Abogado del Estado en su recurso y que se pronunció sobre la constitucionalidad de determinados artículos de la Ley 10/82 del Parlamento Vasco sobre la normalización del uso del euskera, en ella se dice: “Nuestro punto de partida para enjuiciar el presente recurso ha de ser obviamente el hecho de que la Constitución de 1978 reconoce la

realidad plurilingüe de la Nación española y, viendo en ella un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística. Ya el apartado cuarto de su preámbulo proclama la voluntad de 'proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones'; y el art. 20.3, en relación con la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación públicos y el acceso a ellos, impone que se lleven a cabo en el respeto a las 'diversas lenguas de España'. Pero es el artículo 3 (que figura significativamente en el título preliminar) el que contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística, en los siguientes términos: '1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho de usarlo. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección'.

En virtud de la remisión que hace el número 2 de este artículo a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas Comunidades Autónomas, tal regulación esencial se completa con lo que dichas normas establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano. De hecho, consagran dicha cooficialidad en los ámbitos

de su validez los Estatutos de Autonomía del País Vasco (EAPV), de Cataluña, de Galicia, de la Comunidad Valenciana, de las Islas Baleares, y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para su zonas vascoparlantes, en sus artículos 6, 3, 5, 7, 3 y 9 respectivamente. Por lo que al presente caso se refiere, dispone el art. 6.1 del EAPV que 'el euskera, lengua propia del País Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial de Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas'.

Despréndese, pues, de ello que el art. 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español, dentro de lo que el Abogado del Estado denomina 'las líneas maestras del modelo lingüístico' de la Constitución Española.

2. Hemos visto que, según el número 1 del art. 3 de la Constitución, el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por 'Estado' el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales, resulta que el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español. Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que es una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que 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 (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales). Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español. En virtud de lo dicho, al añadir el número 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo que la consecuente cooficialidad 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, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos.

3. En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen. Si es inherente a la cooficialidad el que, en los territorios donde exista, la utilización de una u otra lengua por cualquiera de los

poderes públicos en ellos radicados tenga en principio la misma validez jurídica, la posibilidad de usar sólo una de ellas en vez de ambas a la vez, y de usarlas indistintamente, aparece condicionada, en las relaciones con los particulares, por los derechos que la Constitución y los Estatutos les atribuyen, por cuanto vimos también que el art. 3.1 de la Constitución reconoce a todos los españoles el derecho a usar el castellano, y los Estatutos de Autonomía, en los artículos antes citados, ya sea de un modo expreso o (en el caso del catalán y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) implícitamente, el derecho a usar las dos lenguas cooficiales en la correspondiente Comunidad o parte de ella. 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 mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía.

Es un hecho que, a diferencia de la Constitución de 1931 (RCL 1931/1645), cuyo art. 4 encomendaba a 'las leyes del Estado' el eventual reconocimiento de derechos 'a las lenguas de las provincias o regiones', y a 'leyes especiales' la posible exigencia del conocimiento o uso de una 'lengua regional', el art. 3.2 de la de 1978 remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas

constitucionales expresas. Los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el art. 6 de su Estatuto, después de establecer en su número 1 que ‘el euskera, lengua propia del País Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas’, especifica en el 2 que ‘las 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’. La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, que, entre otros aspectos, trata de la oficialidad de éste, no es sino el desarrollo de dicha disposición estatutaria.

De cuanto llevamos dicho en este fundamento se desprende que la competencia que al Estado otorga el art. 149.1.1.^a de la Constitución no se opone a la que para las Comunidades Autónomas se deriva del art. 3.2 de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, y en concreto, para el País Vasco, del juego entre el art. 3.2 de la Constitución y los núm. 1 y 2 del art. 6 de su Estatuto.

No ha de perderse de vista, por otra parte, que no cabe contraponer el castellano en cuanto lengua española oficial del Estado, y las ‘demás lenguas españolas’ en cuanto cooficiales en las distintas Comunidades, como asuntos privativos respectivamente del Estado en sentido estricto y de las Comunidades Autóno-

mas individualmente consideradas. Como añade el art. 3.3 de la Constitución, ‘la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección’; respecto y protección que por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las Comunidades Autónomas, algunos de cuyos Estatutos de Autonomía les encomiendan, por lo demás, expresamente, garantizar el uso de ambas lenguas oficiales y adoptar los medios necesarios para asegurar su conocimiento (art. 6.2 del País Vasco antes citado; art. 3.3 del de Cataluña; art. 7.2 del de la Comunidad Valenciana) (LCV 1982/1821); todo ello sin olvidar las referencias a la protección de otras lenguas o modalidades lingüísticas no oficiales contenidas en varios Estatutos (art. 3.4 del de Cataluña en relación con ‘el habla aranesa’; art. 4 del de Asturias con respecto al bable (LPAS 1982\48); art. 7 del de Aragón (LARG 1982\2168) para sus ‘diversas modalidades lingüísticas’ como ‘elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico’).”

Del mismo modo procede hacer mención a la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/97 de 24 de Abril en la que se desestima un conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña. En dicha Sentencia se dice: “En varias resoluciones este Tribunal ha tenido ocasión de declarar que de la relación entre los artículos 3.2 CE y 3 EAC surge un mandato, una habilitación competencial —que el Tribunal ha calificado como ‘mandato’ (STC 69/1988, fundamento jurídico 8), como ‘habilitación’ (STC 337/1994, fundamento jurídico 7)— e incluso como ‘competencia lingüística’ —STC 74/1989, fundamento jurídico 2, y fallo—, dirigido a la Generalidad de Ca-

taluña para llevar a cabo no sólo actividades de fomento de las lenguas oficiales en la Comunidad, sino también para regular los aspectos esenciales de la cooficialidad de las mismas.

En efecto, la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales.

Así, por ejemplo, en la STC 74/1989 se ha declarado que ‘del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en el que han de verse contenidos ‘mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia’ deriva la competencia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad, por lo que no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad’ (FJ 3). La declaración de que del art. 3.2 CE y art. 3 EAC —y homó-

logos de otros Estatutos como el 6 EAPV y 5 EAG— deriva una habilitación para regular ‘el alcance y los efectos de la cooficialidad’ se reitera en las SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5 y 8; 56/1990, fundamento jurídico 40; 123/1988, fundamento jurídico 5; y, más recientemente, 337/1994, fundamento jurídico 7. Este mandato ha sido actuado por las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia a través fundamentalmente de las respectivas leyes de normalización lingüística.”

QUINTO. *En el marco normativo expuesto y atendido el art. 6.2 del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dicta el Plan de Normalización del uso del Euskera de la Administración pública de la CAV que nos ocupa.*

El punto 3.1 de dicho Plan establece que su ámbito de aplicación está constituido por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos, por lo que deviene evidente que dicho Plan se adopta para la Administración autonómica vasca afectando a su propia organización.

El punto 7 controvertido dice en su integridad: “Los cargos públicos y personal bilingüe de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos garantizarán el uso del euskera en aquellos actos en que participen en función de su cargo o puesto de trabajo y que se lleven a cabo en esta comunidad, en la Comunidad Foral de Navarra o en Iparralde.

Asimismo, la Administración procurará que, siempre que sea posible, el personal designado para la participación en este tipo de actos posea conocimientos de euskera suficientes”.

Aun cuando sólo se impugna el apar-

tado 1 resulta evidente que dicho punto no tiene por objeto regular los actos públicos que se celebren además de en la Comunidad Autónoma Vasca, en la Comunidad Foral Navarra o en Iparralde, sino que tiene por únicos destinatarios a los cargos públicos y personal bilingüe de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos autónomos y que por tal motivo se inserta en su estatuto particular. Es sin duda no una ordenación de tipo territorial sino de tipo personal, propia de la relación de sujeción especial de los cargos y empleados públicos, que va dirigida exclusivamente a los funcionarios y cargos bilingües de la Comunidad Autónoma Vasca y sus organismos autónomos, en cuanto actúan como representantes de dicha Comunidad Autónoma Vasca en actos en los que la misma pueda legalmente participar con funciones organizativas, resultando razonable que en el proceso de normalización del uso del euskera se contemple la actuación de dichos funcionarios públicos y cargos bilingües de la Comunidad Autónoma Vasca en territorios en los que el euskera también forma parte de su patrimonio cultural, como se evidencia, en relación con el Protocolo de Cooperación entre la región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euzkadi y la Comunidad Autónoma de Navarra, formalizado en Pamplona el 13 de febrero de 1992 y publicado en el BOPV de 17 de febrero 1998, donde en sus antecedentes se hace referencia a que las tres regiones disponen de un patrimonio cultural lingüístico común.

Se trata pues de una medida tendente a fomentar el uso del euskera y dirigida a los funcionarios públicos que en el ejercicio de su función representen a la Comunidad Autónoma Vasca, todo ello en el

marco del art. 6.2 del Estatuto de Autonomía en los términos a que hacía mención la Sentencia 82/86 del Tribunal Constitucional.

Por lo demás, se ha recogido ya el tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/94 que incluso determina que para el ejercicio de las funciones que tenga atribuidas pueda una Comunidad Autónoma realizar determinadas actividades fuera de su territorio, incluso fuera de España. En el ejercicio pues de actividades en que pueda participar la CAV representada por sus funcionarios o cargos públicos bilingües en Navarra o Iparralde, resulta aplicable en cuanto a dichos funcionarios el punto 7.1 del Plan de Normalización, lo que se traduce en que éstos garanticen el uso del euskera y ese “garantizarán” es obvio que en el contexto a que nos venimos refiriendo sólo puede referirse a promover, facilitar o favorecer su uso, nunca a una imposición que en ningún caso sería posible al actuar fuera del ámbito territorial de su Comunidad, pues como el propio Gobierno Vasco reconoce en su escrito de oposición al recurso, los referidos funcionarios no pueden “exigir” el uso del euskera ya que “carecen de potestades públicas, la dotación de medios personales o materiales para que resulte efectivo, es decir, hay que excluir que les confiera poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias”.

La expresión “garantizarán” utilizada por la norma que se impugna, debe pues ser interpretada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil atendiendo no sólo al sentido gramatical de la palabra sino también atendiendo al significado que a dicha palabra se le da en las restantes normas autonómicas y

muy especialmente en la Ley de Normalización Lingüística. Sobre esta base la palabra “garantizar” tiene el significado de ‘asegurar, hacer posible a terceras personas algo o alguna conducta’. En el caso de la Ley de Normalización Lingüística, ‘hacer posible que los particulares usen de lengua determinada en sus relaciones’.

Pues bien, así entendida la palabra “garantizarán”, de la norma que nos ocupa no cabe otra interpretación que la de entender que lo que en ella se establece es que los funcionarios y cargos públicos bilingües de la Comunidad Autónoma harán posible, en los supuestos a que la norma se refiere, que los particulares usen el Euskera como vehículo propio de expresión, imponiendo a aquellos el deber personal de utilizar esta misma lengua, con lo que es claro que la norma sólo tiene aplicación en territorios en que el euskera se utilice en mayor o menor medida. La norma no sólo no tiende a otorgar a los funcionarios y cargos públicos vascos, ni a las autoridades vascas, competencias organizativas extraterritoriales en relación con actos organizados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma por autoridades u organismos ajenos a la Administración Autónoma que dicta la norma, interpretación única en la que el Sr. Abogado del Estado fundamenta el recurso de casación, sino que ni siquiera impone el deber del uso del euskera a sus funcionarios o cargos públicos en general, sino exclusivamente a aquellos que sean bilingües y con la única finalidad de asegurar la posibilidad de su uso por terceros en territorio que por razones de proximidad geográfica puedan tener el euskera como lengua propia.

Así entendido el precepto es perfectamente ajustado a derecho y así lo asume el propio Sr. Abogado del Estado en su

escrito del recurso al que antes nos hemos referido, cuando afirma que nada habría que objetar si de lo que se trata es de imponer a los propios funcionarios el uso del euskera en actos celebrados en los territorios ajenos a la Comunidad Autónoma de que emana la norma.

Pero es más, y abundando en lo expuesto, lo hasta aquí dicho hace que el precepto que nos ocupa lleve implícito que el deber que se impone a los funcionarios y cargos públicos bilingües sólo pueda ser efectivo en aquellos actos en que, en virtud de convenio entre los distintos territorios a que la norma se refiere, sean las Autoridades del País Vasco quienes ostente facultades organizativas, pues en otro supuesto es obvio que deberán ajustarse en su participación a lo que quien ostente las competencias establezca.

Esta interpretación, que repetimos entendemos responde a los criterios establecidos en el artículo 3 del Código Civil para la interpretación de las normas jurídicas, no sólo hace que la norma impugnada sea conforme al ordenamiento jurídico sino que sin duda es la que le ha dado la propia Comunidad Autónoma de Navarra, que no consta, pese a la antigüedad de la norma, que tiene más de seis años de vigencia, haya planteado conflicto alguno de competencias, lo que sin duda habría hecho caso de entender que la interpretación correcta es la que sostiene el Sr. Abogado del Estado en su recurso o bien que ésta hubiera sido la interpretación que la Comunidad Autónoma del País Vasco hubiese pretendido hacer en algún momento al poner en práctica la norma a lo largo de los más de seis años de vigencia de la misma.

Ni un solo argumento jurídico da el Sr. Abogado del Estado en su recurso para sostener la interpretación que man-

tiene y afirmar que la Comunidad Autónoma del País Vasco se extralimita en sus competencias desde el punto de vista territorial mediante una norma dirigida a regular una actividad externa, en la que participen funcionarios o cargos públicos de la Comunidad, simplemente se limita a efectuar tal afirmación y sobre la base de ello sostener el recurso de casación, por lo que, decaída la premisa, decae también la conclusión.

De lo hasta aquí expuesto debe concluirse que el punto impugnado no dice lo que el Abogado del Estado considera que dice, y no siendo ello así es obvio que no cabe apreciar la infracción de los preceptos constitucionales y estatutarios ni de las Sentencias del Tribunal Constitucional a que aquél se refería en su motivo de recurso de casación que, consiguientemente, debe ser desestimado.

SIXTO. La desestimación del recurso interpuesto determina la imposición de una condena en costas a la parte recurrente en aplicación del art. 139 de la ley jurisdiccional.”

VOTO PARTICULAR que formula, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Magistrado Excmo. Sr. D. Agustín Puente Prieto, al que se adhirieron los Excmos. Sres. D. Ramón Trillo Torres y D. Santiago Martínez-Vares García, en relación con la Sentencia de la Sala de fecha 21 de enero de 2005, recaída en el recurso número 5.267/2000.

PRIMERO. Las razones de nuestra discrepancia con los argumentos de la sentencia recurrida exigen examinar, ante todo, los términos en que el debate ha sido planteado en el presente recurso

de casación y que aparecen recogidos en los tres primeros fundamentos de derecho de la sentencia de la que, con todo respeto para la opinión mayoritaria, discrepamos.

Como en el fundamento de derecho segundo de la sentencia mayoritaria se recoge, el Abogado del Estado articuló un único motivo de casación, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, por considerar infringidos los artículos 3.1 y 2 de la Constitución, así como los artículos 143, 147 y 148 del propio texto Constitucional; y el artículo 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley 10/82 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, especialmente su artículo 5.º, y las Sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1986 y 13 de noviembre de 1997.

Como se expresa en el escrito de interposición de este recurso de casación no está en cuestión en el mismo, puesto que ello constituye el punto de partida de la sentencia recurrida, la existencia y reconocimiento del principio de territorialidad como base y ámbito del ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas; tanto la recurrida como la presente sentencia parten de la reafirmación de tal principio. La discrepancia surge de la interpretación que de la norma recurrida se ofrece en el escrito interpositorio y en ambas sentencias, puesto que en el primero afirma el Abogado del Estado recurrente que, frente al criterio de la sentencia recurrida, confirmado por el de la mayoría, la norma objeto del presente recurso se excede en su literalidad del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de tal manera que, como sostuvo ya la Abogacía del Estado en su demanda, la redacción del precepto está dirigida a regular una activi-

dad externa en la que participe el funcionario fuera de la Comunidad Autónoma.

No se trata, en resumen, de cuestionar la posible interpretación derivada del texto de la disposición recurrida entendiéndolo éste como una imposición del uso del euskera; se trata, por el contrario, de denunciar una regulación realizada por una Comunidad Autónoma fuera de su ámbito territorial propio y referida a actos celebrados en territorio ajeno a dicho ámbito territorial como es el de Navarra y el que, en términos difusos, se define como Iparralde (concepto éste que carece de definición en el ordenamiento jurídico español y de uso exclusivamente político para indicar, según parece, territorio ajeno al ámbito territorial español y que se identifica, al menos en parte, con la región francesa de Aquitania).

En definitiva, y en síntesis, no se denuncia la imposición de una lengua, el euskera, por parte de funcionarios y autoridades de la Administración y el Gobierno Vasco, sino el exceso cometido al regular la actuación de esas personas fuera del ámbito territorial limitado de la Comunidad Autónoma Vasca. Exceso que, en sí mismo, afecta al acto en que participen fuera del territorio y, evidentemente, a los terceros concurrentes al mismo.

Sostiene la sentencia recurrida, y se reafirma por la que es objeto de nuestra discrepancia, que la norma impugnada contiene simplemente un precepto referido a personas ligadas con un estatuto de sujeción especial con la Administración y el Gobierno Vasco, afirmando en tal sentido la sentencia recurrida que ello no puede entenderse disconforme con los preceptos constitucionales y estatutarios y, en concreto, con el principio de territorialidad “dado que ha de entenderse que-

da exclusivamente referido a los funcionarios y cargos públicos que cita de la Comunidad Autónoma, sin que pueda concluirse que se extienda a terceros, debiéndose rechazar que existe una voluntad ad extra”.

Por su parte, la sentencia de que discrepamos coincide con la línea argumental de la recurrida y afirma que “La expresión ‘garantizarán’ utilizada por la norma que se impugna debe pues ser interpretada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil atendiendo no sólo al sentido gramatical de la palabra sino también atendiendo al significado que a dicha palabra se le da en las restantes normas autonómicas y muy especialmente en la Ley de Normalización Lingüística. Sobre esta base —sigue diciendo la sentencia— la palabra ‘garantizar’ tiene el significado de asegurar, hacer posible a terceras personas algo o alguna conducta. En el caso de la Ley de Normalización Lingüística, hacer posible que los particulares usen de lengua determinada en sus relaciones”.

Es, precisamente, esa necesaria referencia a terceras personas, naturalmente ajenas a los funcionarios y cargos de la Administración y del Gobierno del País Vasco, la que determina, como sostiene el Abogado del Estado, que el precepto contiene una regulación *ad extra*; y es, precisamente, esa regulación la que hace incurrir a la norma en clara vulneración del principio de territorialidad que establecen los preceptos constitucionales y legales que cita como infringidos por la sentencia recurrida el Abogado del Estado en su recurso de casación.

Por lo demás, tanto la sentencia de instancia como la redacción de la recaída en este proceso contienen una interpretación marcadamente voluntarista, con

ánimo de salvar esa manifiesta infracción del principio de territorialidad afirmando ésta que “así entendida la palabra ‘garantizarán’ de la norma que nos ocupa no cabe otra interpretación que la de entender que lo que en ella se establece es que los funcionarios y cargos públicos bilingües de la Comunidad Autónoma harán posible, en los supuestos a que la norma se refiere, que los particulares usen el euskera como vehículo propio de expresión, imponiendo a aquéllos el deber personal de utilizar esa misma lengua con lo que es claro que la norma sólo tiene aplicación en territorios en que el euskera se utilice en mayor o menor medida”. Y añade la sentencia que “La norma no sólo no tiende a otorgar al funcionario y cargos públicos ni a las autoridades vascas competencias organizativas extraterritoriales en relación con actos organizados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma por autoridades u organismos ajenos a la Administración Autonómica que dicta la norma, interpretación única en la que el Sr. Abogado del Estado fundamenta el recurso de casación, sino que ni siquiera impone el deber del uso del euskera a sus funcionarios o cargos públicos en general, sino exclusivamente a aquellos que sean bilingües y con la única finalidad de asegurar la posibilidad de su uso por terceros en territorio que por razones de proximidad geográfica puedan tener el euskera como lengua propia”.

La propia redacción de la Sentencia está señalando claramente que la norma contiene una necesaria referencia a terceros en relación con actos en que participan en territorio ajeno a la Comunidad a que extiende su competencia la Comunidad Autónoma Vasca y es ello, precisamente, y aunque se suprima todo matiz

imperativo de imposición, lo que hace que la norma incurra en las infracciones denunciadas por el Abogado del Estado, infracciones que no se legitiman ni justifican por el hecho de que se refiera a territorios colindantes con el de la Comunidad Autónoma Vasca y que tengan el euskera como lengua propia.

SEGUNDO. Por exigencia interpretativa del artículo 3.1 del Código Civil ha de hacerse referencia al contexto de la norma en cuyo ámbito se dicta la recurrida interpretada la misma atendiendo al espíritu y finalidad que la misma contiene. En tal sentido resulta especialmente significativo considerar que las normas reguladoras de la función pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca (Ley 6/1989 de dicha Comunidad) contienen un precepto, el artículo 97, conforme al cual “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”. En términos análogos se expresa el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco cuando declara que “las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad sociolingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas (el castellano y el euskera), regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento. Y el artículo 5.3 de la Ley 10/82 de 24 de noviembre, básica de Normalización del Uso del Euskera impone que “los poderes públicos garantizarán el ejercicio de estos derechos (referidos al uso del euskera y el castellano) en el ámbito territorial de la Comunidad Autóno-

ma a fin de que sean efectivos y reales”, reafirmando el artículo 6 de dicha Ley que “se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a 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”. En análogos términos el Decreto 224/1989 de 17 de octubre del Gobierno Vasco, en su Disposición Adicional quinta establece que “las Administraciones Públicas Vascas vendrán obligadas a garantizar la utilización del euskera y el castellano en aquellos servicios públicos cuya prestación se lleve a cabo por entidades dependientes de éstas”; y la Disposición Adicional cuarta del Decreto 86/97 de 15 de abril sobre el Proceso de Normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone que “las sociedades públicas y los entes públicos de derecho privado dependientes de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi que presten servicios públicos vendrán obligados a garantizar la utilización del euskera y del castellano en aquellos servicios que conlleven una relación directa con el usuario”.

En el contexto de estas normas se dicta la que es objeto de debate en el presente recurso y su comparación con las mismas pone de relieve el exceso cometido por la recurrida al extender la regulación del uso del euskera fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con lo que se está vulnerando, además, la clara competencia que la Ley Orgánica 13/82 de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, concede a Navarra en relación con la utilización del uso del castellano y el

vascunee a que se refiere su artículo 9 y que se desarrolla en la Ley Foral 18/1986 de 15 de diciembre, cuyo artículo 5 apartado 1.c) prevé en Navarra, además, una zona no vascófona integrada por los restantes términos municipales no mencionados con anterioridad, en cuya zona y de conformidad con lo que dispone el artículo 17 del Decreto Foral 70/1994 de 21 de marzo, todas las actuaciones, impresos, sellos, documentación, notificaciones, comunicaciones, señalización, rotulación, publicaciones y publicidad de las Administraciones Públicas de la zona no vascófona y de las entidades de derecho público a ellos vinculadas se realizarán en castellano.

Quiere decirse con lo expuesto que, aún sin entender que la redacción del precepto suponga una imposición del uso del euskera fuera del territorio a que extiende su competencia la Comunidad Autónoma Vasca, es lo cierto que en cuanto afecta a terceros y a actos en que éstos concurren, la competencia para su regulación, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, corresponde a ésta y no a la del País Vasco habiéndose producido, por tanto, la invasión competencial territorial que el Abogado del Estado denuncia en su escrito de interposición.

TERCERO. El criterio expuesto se encuentra refrendado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en la Sentencia 86/1989 declaró que las cláusulas de territorialidad que contienen los Estatutos de Autonomía son delimitadoras de las competencias que éstos les atribuyen y que las competencias del Gobierno Vasco, de conformidad con el artículo 20.6 de su norma estatutaria, se entienden referidas al ámbito territorial

del País Vasco. Y si bien es cierto que a paliar los efectos de una interpretación literal y rigorista de estos preceptos, tiende la jurisprudencia de que se hace eco la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de noviembre de 1997, es lo cierto también que, con ello se trata de impedir que las Comunidades Autónomas se vean privadas de “adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho más allá de su territorio, pues ello equivaldría a privarles de toda capacidad de actuación”. Mas, como afirma esa Sentencia, “es ahí donde tiene sentido y donde termina su alcance”. Pero lo que no cabe es vulnerar el principio de territorialidad a través de una disposición que, so pretexto de regular funciones del personal al servicio de una Comunidad Autónoma, se refiere directamente a actos a celebrar fuera del ámbito territorial que enmarca, concreta y delimita su competencia.

CUARTO. En nada altera la anterior conclusión la existencia del convenio que la sentencia recoge celebrado entre la Comunidad Autónoma del País Vasco, la de Navarra y la Región de Aquitania y en el que, simplemente, se recoge la referencia a una lengua de uso común en todos esos territorios, puesto que con ello no se altera el principio de territorialidad constitucionalmente proclamado y desarrollado en la legislación española. Y ello independientemente de que no consta ni se alega más que su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco y no en el del Estado, lo que tendría, además, los efectos previstos en el artículo 2 del Real Decreto 1.317/1997 de 1 de agosto. En nada altera la cuestión referida a la ilegalidad de la norma impugnada el hecho de que no conste que la Comunidad Foral

de Navarra haya planteado conflicto de competencia, con mayor motivo cuando a dicha Comunidad no se le dio traslado, en su condición de interesada, del recurso de instancia interpuesto por la Administración del Estado que, en el ejercicio de su legítima competencia, en ningún caso cuestionada por vía de una falta de legitimación de la misma, defendió el reparto competencial territorial establecido en la Constitución al impugnar la norma cuestionada que, en sí misma, desde luego, no lleva implícita —contra lo que sostiene la mayoría—, la existencia de ningún convenio entre los territorios a que la misma se refiere, y mucho menos la existencia de unas facultades organizativas por parte del personal del País Vasco, no bastando con que las mismas, en los actos que participe ese personal fuera de su territorio, se hayan de adaptar a las competencias legalmente establecidas, como declara la sentencia de que discrepamos, pues ello resulta obvio, mas no enerva la conclusión de que en sí misma la norma contiene un exceso en la regulación, al margen del territorio propio, del ejercicio de la competencia en materia lingüística.

QUINTO. En conclusión, entendemos que procede la estimación del recurso de casación, así como casar la sentencia de instancia, y en su lugar dictar otra por la que, resolviendo el debate en los términos planteados, se dé lugar a la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por el Abogado del Estado y, en consecuencia, se anule la norma recurrida en lo que se refiere a los términos “Navarra” e “Iparralde” contenidos en la misma. Sin que haya lugar a condena en costas en la instancia ni en esta casación en virtud de lo dispuesto en

el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción.

VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado de la Sección Sexta, Sala Tercera del Tribunal Supremo, Don Francisco González Navarro a la sentencia dictada, con fecha 21 de enero del 2005, por dicha Sección, en el recurso número 5267/2000.

A. Debo empezar recordando que, durante el debate que precedió a la adopción del fallo cuya votación y conclusión cuestiono en este voto discrepante, hice notar la conveniencia de ajustarse a los cánones hermenéuticos que establece el —no por humilde y hasta modesto, menos importante— artículo 3.º del Código Civil. Este precepto —que marca al operador jurídico, tanto si es un teórico puro del derecho o un abogado en ejercicio, un administrador público o un juez integrante de un Tribunal, unipersonal o colegiado, el camino que debe seguir su discurso dialéctico, establece lo siguiente en su número 1, que es el que aquí me interesa traer a colación: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”.

Nótese que no estoy diciendo que ese artículo 3.º del Código civil contenga una norma cuya inaplicación o empleo inadecuado pueda invocarse como motivo casacional. Y hago esta advertencia por dejar claro que no ignoro que la Sala 1.ª de este Tribunal Supremo de España tiene reiteradamente dicho —por ejemplo en la STS de 7 de febrero de 1992 (Ar. 1197),

con cita de otras sentencias— que “el artículo 3.1 del Código Civil no es una ley directamente aplicable al caso del pleito, por lo que dicha norma sólo de manera general es vinculante para el juez, y su violación no permitiría su cita directa a efectos de casación”.

Pero ello no quiere decir, ni dice, que el juez pueda prescindir, sin más, de seguir las reglas que en dicho precepto se contienen, pues semejante proceder, no sólo sería imprudente, sino que fácilmente podría llevarle a establecer conclusiones arbitrarias.

Pues bien, ese artículo 3 del Código Civil pone a disposición del juez dos principios hermenéuticos, dos apotegmas lógicos: el apotegma in clariis y el apotegma nisi tota lege perspecta.

A mi modo de ver, la sentencia de la que discrepo o bien no ha aplicado o bien ha hecho un uso inadecuado de esos dos principios hermenéuticos.

B. En definitiva, lo que en este pleito se viene debatiendo es si el punto 7.5 del Plan de Normalización del uso del euskera de la Administración Pública de la Comunidad autónoma del País Vasco para el periodo 1998/2000 (aprobado por el Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco, en 20 de noviembre de 1998) (punto 7.5 que transcribe la sentencia de la que discrepo en el párrafo segundo de su F.J.1.º) supone o no una invasión de las potestades y competencias de la Comunidad foral de Navarra por parte de la Comunidad autónoma del País Vasco [Dejo fuera, por razones fácilmente explicables, la invasión de potestades y competencias de las regiones de Aquitania (o, en su caso, del Estado francés), en la medida en que la norma impugnada en la instancia obliga también a los fun-

cionarios del País Vasco a “garantizar” el uso del vascuence unificado en esa parte del territorio francés al que el citado Plan alude con el vocablo —geográficamente nada preciso— de IPARRALDE]. Y, precisamente, lo más suculento del debate ante este Tribunal de casación ha versado sobre el significado del significante verbal “garantizar”.

Pues bien, contra el parecer de los cinco magistrados que, con su voto mayoritario, han determinado el sentido del fallo del que discrepo, sostuve en ese debate —y lo ratifico ahora en este voto discrepante— que el significado literal del verbo “garantizar” es absolutamente líquido —lo que, como luego se dirá, con apoyo jurisprudencial, impide atribuirle un significado distinto— y, por ello, la sentencia impugnada tendría que haber sido anulada por este Tribunal de casación, ya que la norma que esa sentencia consideró conforme al ordenamiento jurídico invade potestades y competencias que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, que es quien —constitucional y estatutariamente— tiene potestad y competencia para “garantizar” el uso del vascuence unificado en su territorio. Pero es que, además, y como se verá también, aunque admitiéramos —a efectos puramente dialécticos— que no bastara el significado literal para resolver el problema, una interpretación contextual de ese punto 7.5 del Plan de Normalización de que aquí se trata, permite comprobar que el significado que, en realidad, da a ese vocablo el precepto impugnado en la instancia es el de habilitar a los cargos públicos y a los funcionarios vascoparlantes (“personal bilingüe” dice la norma) de la Comunidad autónoma del País Vasco para ejercer potestades públicas fuera del territorio de dicha Comunidad

(y más concretamente en Navarra y en esa parte del territorio francés al que se alude con la designación de IPARRALDE), con lo que de hecho —y en lo que aquí interesa— se les está no sólo autorizando, sino imponiéndoles el deber —el verbo “garantizar” está usado en imperativo— de invadir potestades y competencias que el Antiguo Reino de Navarra ostenta hoy en virtud de la Constitución española y de la Ley de Amejoramiento por la que se rige.

C. Empezaré, pues, por demostrar que la sentencia de la que discrepo no ha aplicado el apotegma in clariis conforme al cual cuando el sentido literal de las palabras es claro no cabe atribuirle un significado distinto.

Como es sabido, el intérprete de una norma se encuentra ante una situación de incertidumbre cuando la norma jurídica cuyo sentido se trata de averiguar no prescribe nada acerca del problema planteado, o cuando es ambigua u oscura. En el caso que nos ocupa prescripción hay, pero ¿puede en verdad decirse que hay ambigüedad (sea lexical, sintáctica o estructural)? ¿Puede afirmarse que el vocablo “garantizar” necesita de aclaración porque es su significado oscuro?

Los cinco colegas de cuyo parecer hemos discrepado los otros cuatro magistrados que, con ellos, hemos integrado la Sala de discordia han llevado a cabo un honesto esfuerzo discursivo, pero cuya metodología y conclusiones no comparto, para sostener que el citado Plan de normalización ha querido decir en ese precepto algo que literalmente no dice, con lo que atribuyen a la norma un sentido que no es, ni de lejos, el que resulta de un texto que en modo alguno es oscuro sino clarísimo.

Debo por eso recordar —recordar, digo, porque se trata de cosas elementales y, por lo mismo, archisabidas pues andan en monografías, tratados, y hasta en manuales— que la peculiaridad semántica del derecho radica en que, salvo unos pocos y, en ocasiones, imprecisos conceptos, el derecho opera con el lenguaje usual y por eso el derecho romano y el intermedio decían ya que “los nombres (nomina: aquí, para el caso: “garantía” y su derivado verbal “garantizar”) deben entenderse, no según el parecer de unos pocos, sino ex communi usu, según el uso que se les da comúnmente. Porque el lenguaje del Derecho no es un metalenguaje, sino el mismo lenguaje que usa el pueblo llano, el del hombre de la calle. Cierto es que no han faltado intentos —meros desiderata las más de las veces— de construir un metalenguaje jurídico. Y cierto es también que, posiblemente, si tal lenguaje existiera, podría facilitarse la labor del operador jurídico —objetivo muy importante en casos de traslación de un texto legal de una lengua a otra por la necesidad de evitar los errores derivados de la existencia de lo que los lingüistas denominan “falsos hermanos”, como también en los casos de distinta amplitud semántica de vocablos que sólo aparentemente son coincidentes; problema que, por lo demás, se presenta cotidianamente en los casos de cooficialidad lingüística. Pero no es menos cierto que esas, hipotéticas o reales, ventajas del metalenguaje se ven ampliamente superadas por los inconvenientes que supone para la comprensión de las normas jurídicas por todos y cada uno de sus destinatarios. La ley habla, no sólo para juristas, sino para todos los miembros de la comunidad humana que por esas normas han de regirse, para todos y cada uno de sus destina-

tarios, que son quienes han de cumplirlas, adaptando a ellas sus decisiones con trascendencia jurídica. Y por eso el mensaje, normalmente imperativo, en que la ley consiste debe ser expresada en el lenguaje que esos destinatarios pueden entender. Un lenguaje que puede ser, incluso, un lenguaje sólo inteligible por quienes componen una profesión o ejercen una actividad económica determinada (los médicos, la gente de la mar, el hombre del campo).

Y siendo esto así, siendo el lenguaje del Derecho —salvo contadas excepciones— el mismo lenguaje del hombre de la calle, se comprende que desde tiempo inmemorial, al menos en los países de sistema romanista, como es el nuestro, haya tenido vigencia la regla in clariis non fit interpretatio, un apotegma que proscribía atribuir un sentido distinto a las palabras cuando su sentido literal es claro. Y se comprende también que perteneciendo los vocablos “garantía” y “garantizar” al lenguaje usual, non ex opinionibus singulorum, sed ex communis usu [...] exaudire debent: se hacen claras entendidas según el uso común y no conforme a opiniones particulares. Y se comprenderá, por último —y es lo que aquí importa— que si he redactado este voto particular es en primer lugar porque, aparte de que esa extralimitación extraterritorial que luce en el punto 7.5 contradice el ámbito territorial que el propio Plan delimita en su punto 3.1, el significado del verbo “garantizar” es claro, no ya para el jurista experto, sino también para el honesto menestral ayuno de saber jurídico. “Garantizar” —leemos en el Diccionario etimológico de la lengua española, de J. Casares— es “Acción y efecto de asegurar eficazmente el cumplimiento de lo estipulado/Fianza, pren-

da/Cosa que ofrece seguridad o protección". Y si, remontándonos en el tiempo, buscamos en el llamado Diccionario de Autoridades, publicado por la Real Academia de la Lengua Española en 1732, encontramos ya las voces "garante" y "garantía" (no así el verbo "garantizar") donde leemos esto: "Garante. f. m. El Príncipe que se constituye fiador de la observancia de lo que se promete en los tratados de paces; y ya vulgarmente el que se constituye fiador de alguna cosa se suele llamar Garante. Es voz francesa, introducida modernamente en nuestra lengua. Lat. fideiussor". "Garantía. f.f. La acción de afianzar lo estipulado en los tratados o paces. Lat. Fideiussio".

¿Qué base jurídica —constitucional o estatutaria— puede esgrimir la Comunidad Autónoma del País Vasco para hacer posible que un funcionario suyo pueda asegurar eficazmente el uso del vascuence unificado en la Comunidad Foral de Navarra? Y tampoco ese convenio transfronterizo de que se nos habla [el Protocolo formalizado en Pamplona en 13 de febrero de 1992 y publicado seis años después como Anexo I de la Resolución 3/1998, del Director de la Secretaría de Relaciones con el Parlamento, de la Vicepresidencia de Gobierno Vasco (BOPV de 17 de febrero de 1998)] no contiene cláusula alguna de extraterritorialidad que permita sostener que Aquitania y Navarra hayan convenido con el País Vasco que funcionarios de esta otra comunidad autónoma puedan ejercer potestades ni competencias de ningún tipo en parte alguna de sus respectivos territorios para garantizar el uso del vascuence unificado. Cosa distinta es constatar — como en ese convenio se hace — que, en ciertos aspectos, comparten un patrimonio cultural, histórico y lingüístico co-

mún la citada región francesa de Aquitania, el País Vasco español, y el Antiguo Reino de Navarra (puerta de Europa, cuyos reyes fueron también, en tiempos, reyes de Francia: caso de Enrique III de Navarra, el bearnés, así llamado por haber nacido en Pau, que fue luego, y simultáneamente, desde 1594, rey de Francia con el nombre de Enrique IV).

Y subrayo esto porque no ignoro que si bien la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de constitucionalidad, se configuran como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales, podría haberse evitado la vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias mediante la inclusión de una cláusula de ese tipo en el aludido convenio. Pero una cosa es manifestar el propósito de los entes públicos firmantes de ese pacto transfronterizo de contribuir al conocimiento y difusión del vascuence unificado y otra cosa muy distinta que se acepte que el vecino pueda ejercer potestades y competencias en un territorio que no es el suyo.

Repito: siendo claro, como lo es, sin duda, el verbo "garantizar", no cabe atribuirle un sentido distinto del que literalmente tiene. Y esta necesidad de aplicar el apotegma in clariis es doctrina constitucional y también del Tribunal Supremo. Tiene dicho, en efecto, el Tribunal Constitucional en STC 215/2000, de 18 de septiembre que "una interpretación del texto constitucional que conduzca a un resultado distinto de su literalidad sólo puede ser admitida cuando existe ambigüedad en el mismo o ésta se deriva de la falta de cohesión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales (STC 72/1984, de 14 de julio)". Y en un plano normativo distinto, este Tribunal Supre-

mo, Sala 1.^a, expresa la misma doctrina en STS de 26 de diciembre de 1990: “Que la realidad social ha de informar la interpretación de las leyes es exacto, y hasta dicha realidad impone en ocasiones cambios legislativos, pero mientras éstos no se producen no puede llevar a interpretar un precepto conculcando su tenor literal, máxime cuando la interpretación comporte la atribución de derechos a personas no comprendidas en su texto a costa del derecho de las personas a las que el precepto se lo confiere”.

Nótese que lo que estoy diciendo —y estas sentencias confirman— no es que cuando el sentido literal de las palabras sea claro no hay que interpretar la norma de que se trate. Lo que sostengo —con ese apoyo jurisprudencial— y con sólida base doctrinal que debo dar por conocida— es que cuando el sentido literal de la palabra es claro no cabe alterarlo para darle otro distinto. No estoy postulando ni una “aplicación automática de las normas” (como la que preveía —y aclaraba con ejemplos— el artículo 6 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958), ni estoy defendiendo la introducción de una axiomática jurídica, pues esto sería algo así —se ha dicho por algún autor— como dejar en permanente congelación el cuerpo social cualquiera que fuese la ideología de la sociedad a la que el Derecho debe servir. Lo que estoy queriendo decir es lo que dijo ya una vieja sentencia del Tribunal Supremo —la STS de 12 de junio de 1972, de la Sala 4.^a, relativa a la Ley de Convenios colectivos: que “incluso cuando se invoca el principio *in clariis non fit interpretatio* es porque previamente la interpretación del caso ha conducido al convencimiento de que es clara, sencilla y sin ambigüedades”.

Y como el significado del verbo “garantizar” es claro, diáfano, absolutamente líquido; y como la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de título alguno, constitucional, estatutario o convencional (y esto último a pesar de que en la sentencia de la que discrepo parezca sostenerse otra cosa) para ejercer potestades o competencias de ningún tipo en materia lingüística —que es la materia sobre la que aquí tenemos que pronunciarnos— dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia en el País Vasco cuya validez se cuestiona en este recurso de casación, sentencia que declaró ajustado a derecho el precepto impugnado, debió ser anulada. Y como entiendo que, por lo hasta aquí expuesto, las razones que sostienen la solución adoptada por quienes han votado con la mayoría no son ajustadas al ordenamiento jurídico, me veo en el deber de manifestarlo por escrito, y razonadamente en este voto particular.

D. Veamos ahora qué resulta de la aplicación del apotegma *nisi tota lege perspecta, al que habrá que recurrir cuando la interpretación literal resulte insuficiente por ser oscuros o ambiguos los significantes que emplea el texto interpretado*. Y también, obviamente, cuando se considere conveniente —pese a ser claro el significado literal de las palabras— confirmar las conclusiones a las que se llega mediante una interpretación meramente literal mediante una interpretación en conexión o contextual. Un contexto que está integrado, en primer lugar, por la Constitución y por los respectivos estatutos de autonomía —y que aquí omitiré por haberse ocupado ya de este aspecto el Excmo. Sr. don Agustín Puente Prieto en el voto particular que

ha formulado y cuyo desarrollo comparato— y, en segundo lugar por la jurisprudencia constitucional que ha elaborado una importante doctrina sobre la vindictio potestatis.

A través de ese número 1 del artículo 3 del Código civil nos llega, en efecto, el eco de un segundo apotegma: incivile est nisi tota lege perspecta, una aliqua particula eius proposita iudicare vel respondere (=es antijurídico juzgar o dictaminar sobre un determinado asunto en vista de alguna pequeña parte de la ley sin examinar a fondo toda ella).

Es el método de la interpretación contextual que, en este caso, tenemos que realizar extra legem, fuera de la norma que regula el Plan de Normalización del vascuence unificado.

a) Voy a empezar acudiendo al principio de lealtad constitucional, alumbrado por la jurisprudencia constitucional y positivizado luego, con denominación análoga, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, en el artículo 4, LRJ-PAC, según la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999: “1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional”. Un principio que proyecta su eficacia en tres direcciones, según pone de relieve un examen, ni siquiera exhaustivo, de la jurisprudencia constitucional:

— Deber del Estado de ejercitar sus propias competencias con lealtad al sistema, respetando, en consecuencia, las competencias autonómicas: STC 11/1986, de 28 de enero; STC 209/1989, de 15 de diciembre, entre otras.

— Deber de las Comunidades autónomas de ejercer sus competencias con lealtad al sistema, evitando bloquear las competencias estatales a través de las

propias: STC 46/1990, de 15 de marzo.

— Deber de las Comunidades autónomas de ejercer sus competencias con lealtad hacia las restantes Comunidades autónomas, evitando romper el equilibrio entre ellas: STC 64/1990, de 5 de abril; STC. 85/1984; STC 132/1996, de 22 de julio.

En esta última, y con ocasión de un conflicto positivo de competencia entre Cantabria y Castilla León, el Tribunal Constitucional dijo esto: “Al respecto, ha de recordarse que el territorio, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales (así, significativamente art. 32.1 del Estatuto de Cantabria), y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (STC 99/1986). Funcionalidad que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de ‘la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades’ (STC 44/1984, FJ 2) [...]”.

b) Ajustando ahora un poco más el foco de esta interpretación contextual extra legem que estoy llevando a cabo, no puedo pasar por alto algunos otros casos en que el País Vasco ha llevado a cabo actuaciones en territorios vecinos, y que, por carecer de apoyo constitucional, estatutario o convencional, obligaron a plantear frente a ellas una vindictio potestatis ante el Tribunal Constitucional.

a'. En primer lugar, la Sentencia 94/1985 (de Pleno), de 29 de julio (asunto relativo a la inclusión del escudo de Navarra en el escudo de la Comunidad autónoma del País Vasco), resolviendo un conflicto de competencias en el que Navarra invocaba su "derecho histórico" a utilizar con exclusión su escudo, derecho conculcado por la Comunidad del País Vasco que había invadido sus competencias al asumir una competencia que no le corresponde.

El Tribunal Constitucional estima la pretensión de la Diputación foral de Navarra, diciendo entre otras cosas lo siguiente: "La función identificadora del símbolo político, a que venimos haciendo referencia, determina que la competencia reconocida a las Comunidades Autónomas en esta materia no se agote en la potestad para fijar las características de sus propios símbolos, sino que abarque también —ya que de otro modo la relación de identidad quedaría rota— la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización; regulación que, de hecho, algunas Comunidades han llevado a cabo al mismo tiempo que configuraban su escudo propio. Ello implica que dichos símbolos no puedan ser utilizados sin el consentimiento de la Comunidad a que corresponden, ni apropiándose de ellos aisladamente ni integrándolos como tales símbolos identificadores en el emblema de otra Comunidad. El contenido de la competencia así definida supone, por consiguiente, un límite a la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer o configurar su propio emblema.[...]. Pero, si la competencia objeto del presente conflicto comprende también, como hemos puesto de relieve anteriormente, la potestad de una Comuni-

dad para regular en exclusiva la utilización del símbolo que la identifica, lo que impide, en consecuencia, que otra lo integre en su emblema en virtud precisamente de ese carácter identificador, entonces es preciso concluir que la adopción del 'Laurak-Bat' como emblema del País Vasco invade el ámbito competencial de Navarra (FJ 8)".

b'. En segundo lugar, la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1995 (de Pleno) de 22 de junio (asunto Villaverde de Trucíos), trataba de un conflicto positivo de competencia, en el que la Comunidad de Cantabria denunciaba que la Comunidad autónoma del País Vasco estaba ejerciendo en el territorio de aquella funciones que sólo podía realizar en el suyo propio, y concretamente las siguientes: realización de análisis oficiales de las aguas de la red de Villaverde de Trucíos; realización de obras en el término municipal de Villaverde de Trucíos por personal funcionario y uniformado del Gobierno vasco; y, por último, imposición de multas de tráfico dentro del territorio del municipio de Villaverde de Trucíos.

El Tribunal Constitucional sólo pudo pronunciarse sobre la realización de análisis oficiales de las aguas del municipio de Villaverde de Trucíos, pues no aparecían acreditadas las fechas de los otros dos tipos de actuaciones. Y en relación con ese punto dijo —en lo que ahora importa— lo siguiente: "También se ha reconocido la posibilidad de impugnar Circulares o Instrucciones administrativas cuando supongan verdaderos actos preparatorios o presupuestos en la base del conflicto que afectan o afirman las competencias controvertidas (STC 57/1983), así como Comunicados de colaboración en los mismos supuestos (STC 137/1989)".

En fin, se ha reconocido incluso, y cabe destacarlo por su especial relevancia en el presente caso, la virtualidad para constituir objeto de un conflicto competencial de una Comunicación en la cual el Gobernador Civil alertaba a los Ayuntamientos sobre una partida de mejillones en mal estado “a fin de que adopten las medidas adecuadas” (STC 33/1982). Viene a resumir la posición del Tribunal en este punto la más reciente STC 220/1992, cuando, en su fundamento jurídico 15, se declara que “es jurisprudencia consolidada de este Tribunal respecto de las disposiciones, resoluciones y actos” (artículo 63.1 LOTC en relación con los artículos 61.1 y 62 de la misma Ley) impugnables en vía de conflicto constitucional aquella que predica que lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional; jurisprudencia que ha permitido entablar conflictos frente a actos de trámite, circulares o instrucciones, comunicaciones, “comunicados de colaboración” o, incluso, excepcionalmente, la actuación material (todo ello según se expone en las SSTC 143/1985, 57/1983, 27/1983, 33/1982, 102/1988, 137/1989, etc.). [F] 6] A la luz de la doctrina constitucional expuesta en la que se enmarca el presente conflicto, debe concluirse que, efectivamente, la realización por parte del Servicio Vasco de Salud de análisis oficiales de las aguas del municipio de Villaverde de Trucíos y la comunicación del resultado de los mismos al Jefe Local de Sanidad de dicho municipio, en el que se añadía el deber de adoptar a la mayor brevedad posible las medidas oportunas para la corrección de la no potabilidad del agua,

supone, entendido el acto como un todo, un acto formal de una autoridad propia que, por medio de hechos concretos dentro de una actuación material de sus potestades, expresa una afirmación de competencia que invade el ejercicio de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cantabria. En efecto, no se trata aquí de un conflicto potencial o cautelar, virtual o hipotético por el que se pretenda que juzguemos la sospecha de que una determinada actuación tiene como finalidad última la vulneración del orden competencial. Se trata, por el contrario, de un conflicto real en el que se juzga, como ya aconteciera en la STC 33/1982, un acto conminatorio del Gobierno vasco, cual es la comunicación ahora enjuiciada a un funcionario de un Ayuntamiento que no pertenece a su territorio, y sobre el cual carece de toda competencia. El tenor literal de la comunicación del Gobierno vasco al Jefe de Sanidad Local de Villaverde de Trucíos (“Adjunto le remito resultados analíticos obtenidos en aguas de su municipio. Por ser, en las muestras que se indican, su calificación no potable deberá adoptarse a la mayor brevedad posible las medidas oportunas para su corrección”) pone de manifiesto que no estamos ante un acto meramente informativo o una simple actuación de hecho, como pretende la representación del Gobierno vasco, sino ante un acto de afirmación de poseer una competencia que, en este caso, correspondía a la Comunidad Autónoma de Cantabria, única autoridad, por lo dicho, que podía conminar al citado Ayuntamiento a tomar las medidas pertinentes” [F] 7).

c’. Citaré, por último, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1998 (de Pleno), de 18 de julio (asunto “legua del

Rey”) resolviendo un recurso de inconstitucionalidad, en el que el Presidente del Gobierno de España discutía la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan de Carreteras del País Vasco, que imputaba haber establecido una regulación normativa que, sin cobertura en las competencias reconocidas en el Estatuto de autonomía del País Vasco, transgredía las estatales reconocidas en la Constitución.

Concretamente, y en lo que aquí interesa, el Abogado del Estado impugnaba, por razones de territorialidad, la inclusión en la Red vasca de carreteras, según el anexo de la Ley impugnada, del tramo que discurre por el condado de Treviño de la N-1 de Madrid a Irún, pues dicho enclave pertenece a la Comunidad de Castilla y León (provincia de Burgos) y no a la Comunidad autónoma vasca. Y lo que dijo el Tribunal Constitucional sobre este problema fue lo siguiente: “Planteada en estos términos, de titularidad de las competencias legislativas y planificadoras sobre el tramo conocido como ‘la Legua del Rey’, la mencionada inclusión en el anexo de la Ley impugnada ha de estimarse inconstitucional. El Estado tiene la titularidad de la competencia sobre la carretera N-1 a su paso por el Condado de Treviño. En consecuencia, corresponde a la Administración general del Estado la planificación de dicho tramo de carretera, planificación que debe ser coordinada con la del resto de la carretera y de las redes viarias de las que forma parte. Nadie ha puesto en cuestión las facultades de actuación que la Diputación Foral de Álava ha venido ejerciendo desde antiguo sobre el tramo de la carretera N-1 a su paso por el Condado de Treviño, facultades de gestión, a ella enco-

mendadas, que la Diputación Foral de Álava conserva íntegramente por virtud de su régimen jurídico y a quien corresponden las operaciones de conservación y mantenimiento de la vía y las demás actuaciones previstas en la actualidad por el art. 15 de la Ley de las Cortes Generales 25/1988 sobre Carreteras; y que se mantendrán, mientras no sean modificadas. Por tanto, nada se opondría a que una Ley de carácter y finalidad coordinadora como es la Ley del Parlamento Vasco 2/1989 aquí impugnada, aludiera a las mencionadas facultades de conservación y explotación que conserva la Diputación foral de uno de sus Territorios Históricos, a fin de facilitar la necesaria coordinación tanto con las Administraciones correspondientes de las Instituciones Comunes del País Vasco como con la Administración del Estado titular de la carretera, responsables todas ellas de ofrecer a los ciudadanos un servicio público de carreteras adecuado y eficaz. Éste no es, sin embargo, el caso de la Ley 2/1989 del Parlamento Vasco, en la que el tramo en cuestión se incluye, sin matización alguna, en el Catálogo de la Red objeto del Plan. El Estado, pues, mantiene intacta su competencia sobre la carretera N-1 cuando discurre fuera del territorio del País Vasco. La cesión de la gestión del tramo de ‘la Legua del Rey’, sobradamente justificada por razones técnicas para un mejor servicio de los usuarios de la carretera, no conlleva la pérdida de la titularidad de la competencia sobre la misma por parte del Estado, que es irrenunciable (SSTC 26/1982, FJ 1.º y 11/1984, FJ 1.º). Como ha sucedido hasta ahora, a la Administración del Estado le corresponde la planificación del citado tramo que atraviesa el Condado de Treviño. Cualquier variación de su

trazado o cualquier construcción que desborde la dimensión propia de la conservación de la vía sólo podría ser llevada a cabo con 'la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias pueden verse afectadas' (STC 136/1992, FJ 4.º) que, al tratarse de una carretera estatal, es la Administración general del Estado." [FJ 14.º].

Estas sentencias hacen patente una realidad que no puede dejar de tenerse en cuenta a la hora de resolver el problema que ha sido objeto de este pleito y que, a mi entender, confirma la conclusión a la que nos había llevado la mera interpretación literal del precepto impugnado en la instancia. Un precepto que a todas luces está afirmando el ejercicio extraterritorial por parte del País Vasco de sus potestades lingüísticas con invasión de las que corresponden a otra Comunidad distinta —la de Navarra.

En cualquier caso, y sin necesidad de ser más explícito, lo que estoy queriendo decir es algo que el Tribunal Constitucional ha dicho muchas veces, aunque quizá nunca con tanta claridad como lo dijo en los autos la citada STC 136/1996 (asunto Villaverde de Trucíos: "Tal vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias pudiera ciertamente haberse evitado mediante la concertación de los oportunos Acuerdos o Convenios entre las dos Comunidades Autónomas (artículos 145.2 CE y 30 del Estatuto de Cantabria), que hubieran vertebrado el necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del Estado Autonómico, como reiteradamente ha proclamado este Tribunal (STC 146/ 1992). Acuerdos que, en rigor, debieran haber precedido a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra

entidad regional, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste, como en distintas ocasiones ha señalado este Tribunal (SSTC, entre otras, 72/1983, 44/1984, 96/1984, 125/1984, 114/1985, 87/1987 y 103/1988), aunque siempre con el límite inexcusable de la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias puedan verse afectadas por mor de la iniciativa suscitada (STC 53/1988; igualmente, de modo significativo, STC 101/1995 resolutoria de un conflicto promovido por Cantabria en relación con determinadas actuaciones del Gobierno del País Vasco en el municipio cántabro de Villaverde de Trucíos). [...] Sin que alcancen fuerza enervante de la constatada invasión competencial los contactos o reuniones habidos entre representantes de ambas Comunidades Autónomas en orden a la conclusión de los oportunos Acuerdos o Convenios de colaboración, cuya no formalización vicia de incompetencia las actuaciones seguidas y los Acuerdos adoptados por la Comunidad de Cantabria, que no cabe entender, según pretende su representación procesal, que fueron tácitamente consentidos por la de Castilla y León."

Como hemos dicho, el convenio entre la región francesa de Aquitania, el antiguo Reino de Navarra y el País Vasco español es lo que podríamos llamar un convenio marco, simple formulación de propósitos, pero que, en modo alguno atribuye potestades públicas extraterritoriales a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y ello porque —en lo que aquí interesa— se concreta en "la revalorización de su patrimonio cultural y lingüístico (art. 1.1, del Protocolo) en consideración a que las tres regiones disponen

de un patrimonio cultural y lingüístico común”.

F. *En conclusión, y por las consideraciones anteriores, entiendo que el recurso de casación del Abogado del Estado debió ser estimado, casando la sentencia impugnada y declarando en la sentencia sustitutoria de la anulada que*

el punto 7,5 del Plan de normalización del euskera de la Comunidad autónoma del País Vasco para 1988/2000, aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco, en 20 de noviembre de 1998, se anula en su inciso final (desde donde dice: “en la Comunidad foral de Navarra o en IPARRALDE”).»

Sentència del Tribunal Suprem de 2 de febrer de 2005. Sala 3a, Secció 4a. Ponent: Octavio Juan Herrero Pina.

En aquesta Sentència la Junta de la Comunitat de Castellà i Lleó impugna dos acords dels ajuntaments de Treviño i La Puebla de Arganzón, de 21 de gener i de 3 de febrer de 2000, respectivament, pels quals es declara el valor cultural de l'euskera i del castellà i es disposa la promoció del coneixement i l'ús de l'euskera en l'àmbit municipal. Aquests dos municipis, d'arrels basques i enclavats en la zona d'Àlaba, es troben adscrits administrativament a la província de Burgos i, per tant, a Castella-Lleó. El recurs de cassació es planteja contra la Sentència de 23 de juliol de 2001, de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, que havia declarat la falta de legitimació de la comunitat autònoma per recórrer contra els acords municipals esmentats.

Pel que fa a aquest debat processal, el Tribunal Superior de Justícia va argumentar que el fet que la comunitat castellanolleonesa no tingui llengua pròpia, distinta del castellà, la priva de competències en matèria lingüística en què pugui fonamentar-se la seva legitimació impugnatòria. Contràriament, el Tribunal Suprem defensa una interpretació extensiva del que disposen els articles 65 i 66 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, i declara l'admissibilitat del recurs. Aquesta conclusió es basa en la doctrina establerta per la sts de 13 de març de 1999, que ja s'havia aplicat anteriorment en relació amb la impugnació d'un acord similar de l'Ajuntament de Condado de Treviño per la sts de 3 de març de 2004.

Diversament, el Tribunal Suprem desestima el recurs del Govern autònic quant al fons. Respecte a la declaració del valor cultural de l'euskera, la sentència comentada sustenta la legalitat dels acords municipals en tres arguments: l'afirmació explícita que «*el valor cultural que supone el uso de un idioma [...] es incuestionable*»; el rebuig que l'esmentada declaració

resti reservada a la comunitat autònoma o a l'Estat en virtut del que disposa la Llei 16/1985 del patrimoni històric espanyol; i, finalment, el contingut propi d'una mesura de conservació i foment d'una llengua utilitzada històricament en el territori, que no qüestiona l'oficialitat del castellà.

Pel que fa a l'ús de l'euskera en la retolació municipal, l'alt Tribunal també rebutja les alegacions de la comunitat autònoma, per qui els acords introduïen un ús de la llengua oficial de la comunitat veïna d'Euskadi contrari a l'oficialitat única del castellà en els dos municipis. En aquest punt la Sentència reproduceix parcialment l'argumentació de la ja citada srs de 3 de març de 2004, on es distingia clarament l'ús oficial del basc d'un ús amb mer caràcter informatiu, justificat per raons culturals i de proximitat geogràfica.

L'actual Sentència confirma, doncs, la capacitat dels ens locals per promoure la conservació i un ús limitat de llengües que, malgrat no ser protegides pel corresponent estatut d'autonomia, mantenen una vinculació històrica amb el seu territori i són objecte d'una certa demanda actual. Amb això s'assenyalen uns límits a l'actitud obstructionista de la Junta de Castella i Lleó, que obeeix en part a raons espúries, pel seu interès contrari als vincles històrics i a les peticions reiterades de readscripció administrativa del Condado de Treviño al País Basc. Aquesta actitud de la comunitat castellanolleonesa contradiu a més els principis de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries, que disposa que les divisions administratives no han de constituir cap obstacle a la promoció d'aquestes llengües (art. 7.1.b CELRM). Tot i que el Tribunal Suprem no ha incorporat adequadament aquest tractat internacional a les seves argumentacions juridicolingüístiques, amb l'atribució d'un cert marge d'actuació als ens locals sobre el seu patrimoni lingüístic històric es mitiga la falta de reconeixement d'aquest per part de la comunitat autònoma on es troben inscrits.

Reproduïm a continuació la part dels antecedents on es recull l'argumentació del Tribunal Superior de Justícia i els fonaments jurídics de la Sentència (amb l'excepció del fonament primer i una part del segon, de contingut exclusivament processal).

«ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. *Por los Ayuntamientos de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón se adoptaron sendos acuerdos de 21 de enero y 3 de febrero de 2000,*

declarando el euskera, junto al castellano, valor cultural que constituye parte del patrimonio de dichos municipios, por lo que promoverán el conocimiento y uso del euskera impulsando su presencia pública en función de la demanda de sus

habitantes, acordando, igualmente, realizar la rotulación bilingüe de las dependencias internas de dichos Ayuntamientos, y en el caso de La Puebla de Arganzón también de las calles y señales.

Por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se interpuso recurso contencioso-administrativo contra dichos Acuerdos, que se tramitó por la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, con el número 108/2000, en el que recayó sentencia de 23 de julio de 2001, que contiene el siguiente fallo: “que se inadmite el recurso contencioso administrativo número 108/2000 interpuesto por la Junta de Castilla y León representada y defendida por el Letrado de la misma D. Mariano Nieto Echevarría en virtud de la representación que por Ley ostenta el acuerdo del Ayuntamiento de Condado de Treviño de 21 de enero de 2000 por el cual se declara “1. - el euskera, junto con el castellano, valor cultural que constituye parte del patrimonio de este municipio, por lo que se promoverá el conocimiento y uso del euskera impulsando su presencia pública en función de la demanda de los habitantes del municipio.”

“2. - Realizar la rotulación bilingüe, es decir en euskera y castellano, de las dependencias internas de este Ayuntamiento.”

Y contra el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de La Puebla de Arganzón de fecha 3 de febrero de 2000 por el que se declara “1. - el euskera, junto al castellano, valor cultural que constituye parte del patrimonio de este municipio, por lo que se promoverá el conocimiento y uso del euskera impulsando su presencia pública en función de la demanda de los habitantes del municipio.”

“2. - Realizar la rotulación bilingüe, es decir, en euskera y castellano, de las dependencias internas de este Ayuntamiento, así como de las calles y señales.”

No se hace expresa imposición en cuanto al pago de las costas.

En la sentencia se razona dicha inadmisión señalando, respecto de la falta de legitimación invocada por el Ayuntamiento de Condado de Treviño al no invadir competencia alguna de la Junta de Castilla y León conforme a lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley 7/85, que por la parte actora se ha tratado de incardinar la declaración de valor cultural de la lengua dentro de la Ley 13/85 y debe desestimarse tal pretensión, que únicamente podría tener cabida dentro del Título VI que trata de Patrimonio Etnológico, pero el artículo 46 estima que forma parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmateriales y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional, sin que pueda ubicarse en ninguna de estas categorías de bienes, ni tampoco en el número 3 del artículo 47, pues no se trata de conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad.

Por el contrario se trata de un bien inmaterial que puede formar parte de la vida cotidiana de la sociedad o de un grupo dentro de la sociedad, pero no contiene una declaración de bien de interés histórico, artístico, paleontológico, etnográfico, cinético o técnico.

Por lo tanto debe llegarse a la conclusión de que esta declaración no supone una injerencia dentro de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, y por tanto no se encuentra dentro de los supuestos previstos en los artículos 65 ó 66 de la Ley 7/85.

Y en cuanto a la legitimación para impugnar el acuerdo por el que se decide rotular de forma bilingüe el interior de las dependencias municipales, se razona en la sentencia, que la Junta de Castilla y León no se encuentra legitimada, trayendo a colación, como ya hizo en sentencia de 30 de junio de 2001, la sentencia de este Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1999, relativa al alcance de la legitimación para impugnar acuerdos de las Corporaciones Locales a que se refiere el artículo 65 de la Ley 7/85, señalando la sentencia de instancia en aplicación de dicha doctrina que reproduce, que “en el caso que nos ocupa hemos de examinar la materia sobre la que recae el acuerdo impugnado y en concreto en relación con el idioma, que es el extremo impugnado por la Junta de Castilla y León, y así en materia de lengua se ha invocado por la misma como fundamento de su pretensión impugnatoria la Ley de Bases del Régimen Local y el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales y el Real Decreto 1111/79 de 10 de mayo, normativa toda ella estatal como no podría ser de otra manera ya que esta Comunidad Autónoma no dispone de lengua oficial propia ni, por tanto, se incluye entre sus competencias ni exclusivas ni de desarrollo en la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprobó su estatuto de Autonomía ni en las Leyes Orgánicas 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la de 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atribución competencial propia en esta materia, por lo que se puede concluir que efectivamente en materia de rotulación bilingüe del interior de las dependencias

del Ayuntamiento carece de legitimación ostentándola el Estado, por lo que habrá de estarse a lo que resulte del recurso 22/2000 y declarar la inadmisibilidad parcial del presente recurso a esos efectos.

Otro tanto podrá decirse en relación con la rotulación bilingüe de las calles y señales, como acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de La Puebla de Arganzón.” [...]

FUNDAMENTOS DE DERECHO

SEGUNDO. [...] *Con otras palabras: los artículos 64 y 65 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no significan el establecimiento ni de un control genérico de legalidad, ni de un control específico de las Comunidades Autónomas sobre los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, sino sólo la posibilidad de someterlos a revisión jurisdiccional mediante procedimientos singulares que contemplan una fase previa de rectificación de ilegalidades que queda en manos de la correspondiente entidad local. Pero el control de legalidad no lo llevan a cabo las Administraciones estatal o autonómica, sino los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos. Estos preceptos, en suma, plantean sólo un problema de legitimación procesal, en cuanto aquí importa, de las Comunidades Autónomas para someter esos actos a revisión jurisdiccional y como tal problema de legitimación ha de ser tratado, es decir, con la amplitud a que obliga el reconocido jurisprudencialmente principio pro actione y asimismo con la amplitud derivada del también amplísimo criterio con que ha de analizarse el concepto de interés legítimo. La tan aludida e indefinida frase “en el ámbito de sus respecti-*

vas competencias” que utiliza el art. 65 de la Ley Reguladora de las Bases tantas veces mencionada no puede, pues, ser interpretada con criterio literalista, sino con la amplitud que exige el tratamiento de un tema de legitimación. En definitiva, bastará con el anclaje que suponga el reconocimiento estatutario de competencias en el régimen local para que pueda someterse a revisión jurisdiccional —sin la más mínima lesión, por tanto, del principio constitucional de autonomía municipal— un acto o acuerdo de entidades locales que infrinja el ordenamiento que las mismas deben aplicar y respetar.”

El último párrafo que se ha resaltado pone de manifiesto cómo la sentencia de instancia se aparta del criterio jurisprudencial invocado, al exigir una específica competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia objeto de los actos impugnados y no considerar suficiente el reconocimiento estatutario de competencias en régimen local, en los términos que establece la jurisprudencia citada.

Por otra parte y como ya señalábamos en la referida sentencia de 3 de marzo de 2004, en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, artículo 34, se establece como competencia, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado, entre otras, en materia de Régimen Local, añadiendo que en estas materias, y salvo norma en contrario, corresponde además a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección, lo que justifica, en los términos expuestos en la jurisprudencia citada, la legitimación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la

impugnación de los Acuerdos objeto de litigio al amparo del artículo 65 de la Ley 7/1985.

En consecuencia la sentencia impugnada no se ajusta a la interpretación jurisprudencial del indicado precepto, por lo que es de estimar el motivo de casación invocado y, dando lugar a dicho recurso, procede cesar la sentencia recurrida.

TERCERO. La estimación del motivo de casación impone la necesidad de resolver el recurso contencioso-administrativo en los términos en que aparece planteado el debate, como dispone el artículo 95 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. A tal efecto en la demanda se articula la impugnación de los Acuerdos objeto de litigio de manera diferenciada en lo que atañe a la declaración del euskera, junto al castellano, como valor cultural que forma parte del patrimonio de los referidos municipios, y en lo que atañe a la rotulación de las dependencias de las Casas Consistoriales y, en el caso de La Puebla de Arganzón de las calles y señales.

En cuanto al primer aspecto, entiende la Comunidad autónoma que tal declaración no compete a los Ayuntamientos, pues las declaraciones de este tipo se las ha reservado la Ley de Patrimonio Histórico Artístico Español de 25 de junio de 1985, al Estado y a las Comunidades Autónomas, por lo que son nulos de pleno derecho al haber sido adoptados por un órgano manifiestamente incompetente; que el euskera no es un valor cultural en tales municipios porque dejó de hablarse en el siglo XVIII; y que los acuerdos impugnados colocan en el mismo nivel el euskera y el castellano en contra del valor esencial y preeminente que asigna a este último el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía.

Para la resolución del conflicto planteado conviene precisar el alcance de los Acuerdos impugnados, que se limitan, en el aspecto ahora examinado, a declarar que el euskera, junto al castellano, constituye un valor cultural, justificando tal circunstancia, en lo que se refiere al euskera, en el hecho de que dicha lengua en el transcurso de la historia ha sido vehículo de comunicación entre sus habitantes, hasta su pérdida a finales del siglo XVII, significando que el uso secular del euskera está atestiguado y pervive de alguna manera en la toponimia, tanto mayor como menor, haciendo referencia a la documentación de la situación lingüística por estudios e investigaciones de especialistas de reconocida solvencia que se citan, y a la utilización y estudio por una parte de los vecinos de ambos municipios.

Se desprende de ello que los referidos acuerdos se limitan a reconocer el valor cultural que supone el uso de un idioma, lo que es incuestionable, en razón del uso que en su momento se hizo en el territorio municipal y en cuanto se demande su utilización por los habitantes del municipio, promoviendo en tal medida su conocimiento y uso. Ello en forma alguna constituye una declaración de bien de interés cultural a que se refiere la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español, ya que no se ha realizado a su amparo, no tiene el contenido ni se pretenden los efectos propios de la declaración prevista en dicha Ley, y en ningún momento los respectivos Ayuntamientos han pretendido su plantar o sustituir tal declaración.

Por el contrario, dicha declaración constituye, por su contenido y alcance, una medida de conservación y fomento de un valor cultural como es el uso de un

idioma que en mayor o menor escala o proporción se utilizó en el pasado y se demanda en el presente, sin que en ningún caso constituya un reconocimiento como lengua oficial o cooficial ni la equiparación de su utilización con tal alcance.

Se trata, por lo tanto, de una actividad de fomento que encuentra cobertura general en el principio de autonomía municipal en la gestión de sus intereses, proclamada en el artículo 140 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 7/1985, y de manera particular puede entenderse amparada en las competencias sobre actividades culturales (art. 25.2.m).

En consecuencia, ha de rechazarse el planteamiento impugnatorio efectuado por la representación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la demanda, ya que la declaración en cuestión no supone ejercicio alguno de competencias derivadas de la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español por quien no las ostenta, se justifica por el uso del euskera en tales municipios en mayor o menor proporción según los distintos momentos históricos, no supone desconocer el valor de la lengua oficial ni pretende el uso del euskera como otra lengua oficial y menos aún un uso generalizado y equiparable con el castellano y tampoco sustituir las declaraciones que se contienen en el Estatuto sobre el alcance del castellano en la Comunidad Autónoma.”

CUARTO. Por lo que se refiere al segundo aspecto, rotulación de las dependencias de las Casas Consistoriales y, en el caso de La Puebla de Arganzón, de las calles y señales, la Administración recurrente entiende que los Ayuntamientos no pueden utilizar en sus actuaciones las lenguas que quieran sino la común y ofi-

cial (art. 3.1 CE), pudiéndola simultanear con la lengua propia y usual de su territorio, en el caso de que así lo tuvieran acordado (artículos 1 y 3.1 del Real Decreto 1111/1979, de 10 de mayo), por lo que dado que en los municipios en cuestión la lengua propia o usual es el castellano, el acuerdo de rotulación bilingüe infringe lo establecido en el artículo 1.º de dicho Real Decreto.

A tal efecto conviene reiterar que, como se ha señalado antes, los Acuerdos en cuestión no tienen por objeto declarar la utilización del euskera en las actuaciones de los Ayuntamientos y menos con carácter oficial, sino únicamente promocionar su conocimiento y uso en la medida que lo demanden los vecinos y es en este ámbito, del que no puede desconocerse la situación geográfica de ambos Municipios, en el que se produce la doble rotulación en cuestión, que en tales circunstancias tiene un carácter informativo que se justifica tanto por la promoción del valor cultural declarado como por la situación geográfica que propicia la circulación y utilización de las instalaciones municipales por ciudadanos que utilizan dicha lengua como forma de expresión cotidiana.

En tal sentido ya decíamos en la citada sentencia de 3 de marzo de 2004, que “no se trata tanto de llegar a la conclusión de si la lengua propia de la Comunidad Vasca se utiliza habitualmente por un número apreciable de residentes en el término de Treviño, cuanto de las razones de utilidad informativa que la utilización conjunta con la propia de la Comunidad Castellano-Leonesa pueda suponer, y que sí se hallan dentro de las facultades municipales de información y prestación de servicios públicos que se derivan del artículo 25.1, 25.2 b) y 25.2.m) de la Ley de 2 de abril de 1985 y que forman parte del ámbito de autonomía municipal a que se refiere el artículo 140 de la Constitución”, y añadíamos en cuanto a la invocada infracción del Art. 1.º del Real Decreto 1111/79, que “lo cierto es que ni la utilización de un texto bilingüe en la denominación del Ayuntamiento de Treviño supone un cambio de denominación del municipio correspondiente, ni tampoco su utilización con la finalidad meramente informativa que ha quedado expresada implica el uso indebido de una lengua oficial en actuaciones propias de la entidad local correspondiente”.

Interlocutòria del Tribunal Suprem de 21 d'abril de 2005. Sala 3a. Ponent: Eduardo Espín Templado. Ref.: Tirant en línia núm. 28079130032005200016.

El Tribunal Suprem coneix de la petició de suspensió cautelar d'un reglament que regula la inversió obligatòria per finançar de manera avançada llargmetratges i curtmetratges i pel·lícules per a televisió espanyols i europeus. L'entitat Unió de Televisiones Comerciales Asociadas, que és qui impugna el decret, demana la suspensió de l'article 5.1, el qual estableix l'obligació de les empreses del sector de reservar un 5% del compte d'explotació al finançament d'obres audiovisuals espanyols i europees, i d'aquest percentatge, el 60% a obres en llengües oficials espanyoles. El Tri-

bunal, sense entrar òbviament en la qüestió de fons, rebutja la mesura cautelar sol·licitada per la recurrent, atès que entén que la norma reglamentària en qüestió no innova l'ordenament jurídic, ja que la mateixa previsió és a la llei que dóna cobertura a aquest reglament.

La qüestió de l'ajut al sector audiovisual ja havia estat tractat en diverses ocasions pel Tribunal Suprem amb motiu d'impugnacions de normes catalanes que preveïen subvencions a la producció cinematogràfica en llengua catalana (així, entre d'altres, les sentències d'11 d'abril de 1990, 25 de març i 2 de juny de 1998). La doctrina establerta acceptava aquesta discriminació positiva, amb l'argument que la «situació d'evident inferioritat de la producció cinematogràfica en la llengua pròpia de Catalunya no es pot considerar discriminatori ni vulnerador de l'article 14 de la Constitució el fet que la política de subvencions a l'activitat cinematogràfica tracti de consensuar, a través de la tècnica del foment, la potenciació d'un bé cultural de caràcter fonamental com és l'idioma». En el cas present, tot i que el supòsit de fet és diferent, i tot i que només es tracta d'una interlocutòria per resoldre una peça de suspensió, el Suprem ja manifesta igualment el valor que atribueix a la preservació d'aquest bé cultural, en dir que l'objectiu de la reserva és «garantir la supervivència del sector audiovisual espanyol», i doncs, també, en llengua espanyola.

Cal parar atenció també al fet que aquí la norma intervé directament sobre els guanys de les empreses, en establir una obligació de destinar-los a la producció de pel·lícules en llengües espanyoles. La mesura, doncs, no és subvencionadora, sinó que intervé constrictivament sobre l'activitat socioeconòmica.

Hi ha un vot particular que considera que s'hagués hagut d'acordar la suspensió d'aquesta normativa, que deriva de la Directiva 89/552/CEE del Consell, no pel fet d'establir una reserva, sinó perquè es produeix una discriminació de les produccions en altres llengües de la Unió Europea. Caldrà veure quina serà la decisió sobre el fons de la qüestió.

Com a consideració a part, en relació amb aquest vot particular, volem advertir que no parla de llengües oficials espanyoles, tal com estableix el decret impugnat, sinó de «llengua espanyola». Segurament un biaix involuntari i simptomàtic.

«FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *La entidad recurrente, la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas, solicita la suspensión del Real De-*

creto 1652/2004 recurrido en este recurso por entender que el mismo pudiera perder su finalidad legítima como consecuencia de su aplicación inmediata. Alega, por un lado, que si cumple la previ-

sión del nuevo Reglamento de destinar el 5% de sus ingresos de explotación a financiar unas concretas obras audiovisuales excluyendo a otras (como las divididas en episodios o las producidas en otros países de la Unión Europea) "será imposible restablecer la programación realizada teniendo en cuenta tales inversiones y será, además, prácticamente imposible que, en ejecución de una sentencia estimatoria, se reintegre a dichas operadoras las cantidades invertidas innecesariamente...". Entiende la actora que, por el contrario, ningún interés público exige de modo urgente y perentorio la ejecución inmediata del Real Decreto impugnado, como lo demuestra que el Gobierno viene exigiendo desde hace varios años el cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 25/1994 sin necesidad de ninguna norma reglamentaria interpuesta.

Por otra parte afirma la actora que, dada la naturaleza del asunto y para asegurar la plena eficacia del derecho comunitario y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, debe excluirse la aplicación de una norma de derecho nacional que impida la concesión de medidas provisionales destinadas a asegurar la protección de derechos invocados con base en el derecho comunitario.

SEGUNDO. El Abogado del Estado considera que no procede la medida cautelar porque, en definitiva, lo que se pretende suspender no es el Reglamento impugnado, sino el artículo 5.1 de la Ley 25/1994 en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 15/2001, de 9 de julio, norma de rango legal cuya suspensión en este proceso no resulta posible. Así, afirma, el perjuicio alegado deriva de la cuota de programa-

ción regulada en el referido artículo 5.1 de la Ley 25/2004, y la actora solicita directa y expresamente la suspensión de dicho precepto legal. Es cierto, dice el Abogado del Estado, que el desarrollo reglamentario es el que sirve de base para la aplicación de la norma legal, pero dicho desarrollo no constituye la norma reguladora de la obligación y, por tanto, generadora del perjuicio que se invoca.

En cualquier caso, sostiene el representante de la Administración, el perjuicio no sería de reparación imposible o muy difícil, ya que los perjuicios serían estrictamente de carácter económico y podrían, sin duda, ser indemnizados por la Administración. Finalmente, añade, ninguna incidencia tiene la decisión de esta Sala sobre las medidas cautelares que pudiera adoptar, en su caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni condiciona la competencia de dicho Tratado en orden a la interpretación del Tratado en una cuestión prejudicial.

TERCERO. La Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (FAPAE), personada en este proceso, se opone a la solicitud de suspensión, al considerar que no concurren las circunstancias requeridas por el artículo 130 de la Ley de la Jurisdicción, el periculum in mora y el fumus bonis iuris. En cuanto a lo primero, señala esta entidad que el Real Decreto impugnado es una norma dictada en desarrollo de la Ley 22/1999 que, a su vez, transpone la directiva 97/36/CE, que pretende regular con más detalle las obligaciones contempladas en la citada Ley. La norma reglamentaria no afecta sólo a la recurrente, sino a toda la industria audiovisual, por que resulta improcedente su suspensión a instancia de una sola de las empresas

afectadas. La suspensión acarrearía, además, graves perjuicios, ya que su principal objetivo es garantizar la supervivencia del sector audiovisual español. Señala también como factor relevante el que las medidas adoptadas en otros países europeos en aplicación de la directiva son todavía más severas que las previstas en España.

Respecto a la no concurrencia del *fumus bonis iuris*, afirma la Federación de Asociaciones de Productores que lo que la recurrente pretende es continuar incumpliendo las medidas legales adoptadas para salvar la producción audiovisual española.

Frente a la ausencia de ofrecimiento de caución para hacer frente a los daños y perjuicios que ocasionaría la suspensión de la vigencia de la norma recurrida en el sector audiovisual español, solicita que le sean requeridos a la parte actora por ese concepto la cantidad de seis mil millones de euros.

CUARTO. Conforme establece el artículo 130 de la Ley de la Jurisdicción la suspensión se contempla como una medida excepcional, determinada tan sólo, previa valoración de todos los intereses en conflicto, por el riesgo de que el proceso pudiera perder su finalidad y, aún así, cabe la denegación cuando la medida cautelar pudiera ocasionar perjuicio grave a los intereses generales o de tercero.

En el presente supuesto no se advierte el riesgo de que el proceso pudiera perder su utilidad para la parte actora. En primer lugar, porque los perjuicios que ésta señala en caso de aplicarse el reglamento impugnado son —como indica el Abogado del Estado— de carácter puramente económico y no se ve razón alguna que impida su cuantificación económica a los

efectos de determinar una indemnización, en caso de que procediera. En segundo lugar, la parte actora no ha acreditado en su escrito que los daños que denuncia vayan a producirse como consecuencia de la disposición que se impugna, habida cuenta que la obligación de reserva del 5% de los ingresos de explotación del año anterior a la financiación de películas cinematográficas y para televisión europeas para la financiación de obras audiovisuales españolas y europeas y, de ese porcentaje, del 60% para obras en lenguas oficiales españolas, ya existía con anterioridad. Tal como se indica en la propia exposición de motivos del Real Decreto 1652/2004, la Ley 22/1999, de 7 de junio ya había introducido la obligación de destinar el referido 5%, mientras que la reserva del 60% de dicho porcentaje para las realizadas en lengua original española se introdujo por la Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual. Por último, tampoco ha acreditado la entidad recurrente la realidad de tales daños, para lo que resulta manifiestamente insuficiente la mera afirmación de que la citada reserva del 5% prevista por la Ley supone una sustancial modificación de la programación, lo que podría haberse acreditado con lo sucedido en ejercicios anteriores. En definitiva, el Real Decreto no parece introducir innovaciones respecto a la situación normativa anterior que permitan atribuirle directamente, sin una adecuada acreditación fáctica, la causación de los graves daños que le imputa la recurrente a su inmediata aplicación.

Por otra parte y como se evidencia por la normativa previa a la que se ha hecho referencia y de la que el presente Real Decreto no es sino desarrollo reglamen-

tario, éste se inserta en una línea de medidas de protección de la cinematografía en las lenguas oficiales en España que tiene su expresión vigente en la ya citada Ley 15/2001, de 9 de julio. Esto significa que el Real Decreto responde a una opción del legislador a la que va asociada un indiscutible interés público, frente al que sólo podría adoptarse la medida cautelar solicitada en caso de que se acreditasen fehacientemente daños y perjuicios de la suficiente entidad como para poner en peligro de manera clara e indubitada la finalidad del recurso, lo que no se ha producido, como hemos indicado antes.

Finalmente, no obsta a lo anterior la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendente a la protección cautelar de la aplicación del derecho comunitario, por cuanto —como ya se ha indicado— no está en riesgo la finalidad del recurso y, por consiguiente, no resulta perjudicada la adecuada protección de los derechos reconocidos en el derecho comunitario que pudieran estar afectados por el Reglamento que se impugna.”

“VOTO PARTICULAR que formula el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona al auto dictado en fecha 21 de abril de 2005 en la pieza separada de medidas cautelares dimanante del recurso contencioso-administrativo ordinario 1/104/2004. Lamento discrepar, en parte, del auto mediante el que denegamos las medidas cautelares solicitadas en relación con el artículo 5.1 de la Ley 25/1994 (por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE del Consejo, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio

de la actividad de radiodifusión televisiva) y con el Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles. A mi juicio, y en resumen, el pronunciamiento cautelar debiera haber sido favorable a suspender la aplicación del Real Decreto (y, en esa misma medida, del segundo párrafo del artículo 5.1 de la Ley 25/1994 bajo cuya cobertura se ampara, según la redacción que le diera la Disposición adicional segunda de la Ley 15/2001, de 9 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual) en cuanto a la reserva del sesenta por ciento de la financiación obligatoria a favor de obras en lengua original española. La obligación que se impone a los operadores de televisión, esto es, el deber de destinar, como mínimo, cada año, el 5 por 100 de la cifra total de ingresos devengados durante el ejercicio anterior, para la financiación anticipada de la producción de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión europeos, puede ser susceptible de crítica desde otros puntos de vista pero no parece, a primera vista, incompatible con la normativa comunitaria, dicho sea sin prejuzgar la cuestión de modo definitivo. En la medida en que dicha obligación ha sido impuesta de modo directo y sin ambages por una ley aprobada en Cortes, esta Sala no puede inaplicar la norma con rango legal, cualquiera que sean las circunstancias que concurran en el caso relativas a los artículos 129 y siguientes de la Ley Jurisdiccional. Sólo si la ley nacional incurriese en incompatibilidad con normas de derecho comunitario y estuvieran

afectados derechos de los particulares con este mismo origen (comunitario) estaríamos no ya facultados sino obligados a proporcionar a los demandantes que la hubieran requerido la tutela cautelar a la que tienen derecho, bajo el presupuesto de que concurriesen los requisitos y condiciones que en el ordenamiento comunitario están establecidos. La parte recurrente cita a estos efectos, de modo oportuno, los apartados de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 1990, *Factortame* (C-213/1989), a la que me remito. Entre dichos requisitos se encuentra tanto el carácter urgente de la medida cautelar, esto es, la necesidad de un pronunciamiento provisional que evite a la parte actora perjuicios graves difícilmente reparables, como la apariencia de buen derecho de su pretensión, concretada en un planteamiento no sólo razonable sino proclive a demostrar que la norma cuya suspensión se solicita infringe el propio ordenamiento comunitario. Aun cuando pudiera admitirse —y en esta parte también expreso mi parcial discrepancia con el auto— que los perjuicios derivados de la financiación obligatoria impuesta serán en la práctica muy difícilmente reversibles, dada la multiplicidad de contratos privados en que aquella financiación ha de traducirse, no considero que pueda afirmarse en rigor (insisto, sin prejuzgarlo de modo definitivo) que la parte de la norma española relativa a la afectación del cinco por ciento sea, por sí sola, incompatible con las disposiciones comunitarias. De hecho, en la demanda principal (pues el proceso tiene la particularidad de que ha comenzado por este trámite, en aplicación de las

previsiones del artículo 45.5 de la Ley Jurisdiccional) la imputación correlativa, basada en que se trata de una medida discriminatoria por razón de la nacionalidad y contraria a las libertades básicas protegidas por el Tratado CE, se refiere a la reserva del sesenta por ciento a favor de “películas españolas”, por emplear los términos de la recurrente. Es precisamente esta reserva de un elevado tanto por ciento de aquella cantidad, ya de suyo afectada, a favor de la producción cinematográfica en lengua española, la que presenta, en mi entender, problemas de compatibilidad con el derecho comunitario que, de nuevo sin prejuzgar finalmente su solución, deberían aconsejar en este momento su suspensión cautelar. Pues, por un lado, los argumentos de la recurrente al respecto tienen un sólido fundamento y, por otro, los perjuicios derivados son muy difícilmente reversibles. Circunstancias a las que se une, en este caso, que los intereses públicos en conflicto no parecen haber exigido hasta ahora la aplicación inmediata de esta prescripción, no obstante tratarse de una previsión normativa establecida desde hace años. En último extremo, la medida cautelar pudiera haber sido condicionada a la fijación de una caución para responder de los eventuales perjuicios privados que de ella derivasen respecto de los productores españoles, integrados o no en la Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles personada en el proceso. La cifra sugerida a este respecto por dicha parte (seis mil millones de euros) resulta, sin embargo, si no se trata de un mero error mecanográfico, carente de todo apoyo probatorio.»

Sentència del Tribunal Suprem de 12 de maig de 2005. Sala 3a, Secció 6a. Ponent: Margarita Robles Fernández. Ref.: Aranzadi RJ 2005/4226.

La resolució del Tribunal Suprem confirma la forta presència de l'element lingüístic en matèria de nacionalitat, seguint la línia exposada en cròniques anteriors (STS de 18 de febrer i de 28 de maig de 2004, RLD núm. 42; o STS de 25 i 29 d'octubre, de 29 de novembre i de 5 de desembre de 2004, RLD núm. 43).

La Sentència que ressenyem estima un recurs presentat contra una sentència de l'Audiència Nacional que desestimava una impugnació contra una resolució del Ministeri de Justícia que denegava una sol·licitud de concessió de la nacionalitat espanyola. El recurrent al·lega que en un cas igual l'Audiència Nacional havia tingut un pronunciament estimatori, per la qual cosa s'infringia el principi d'igualtat de l'article 14 de la Constitució.

Els motius de la denegació administrativa de la nacionalitat a aquest ciutadà de Ceuta són les «dificultats per escriure i llegir l'idioma espanyol», encara que acredita que l'està aprenent. L'Audiència Nacional estima que aquestes mancances «dificulten la seva integració en la societat espanyola a la qual pretén incorporar-se com a vies adequades d'assumpció i participació dels caràcter definitoris d'aquesta realitat en la seva múltiple dimensió social, política, econòmica i cultural». El Tribunal Suprem anul·la la Sentència de l'Audiència i la resolució administrativa perquè el recurrent demostra que en un cas idèntic la decisió va ser diferent.

Atès que reproduïm la Sentència tot seguit, només volem posar en relleu dos elements. El primer és que el motiu pel qual s'acull la pretensió del recurrent en cassació (decisió sens dubte encertada) és la infracció del principi d'igualtat; no s'incideix doncs sobre criteris substantius d'atorgament de la nacionalitat. El segon, volem constatar la contundent pràctica administrativa, avalada pels òrgans judicials, d'establir requisits lingüístics tan elevats (i sovint aleatoris) per adquirir la nacionalitat espanyola, com és saber llegir i escriure castellà. Sorprenen que a un resident a Ceuta, ciutat amb una realitat lingüística i cultural impregnada d'amazic i àrab, se li requereixi saber llegir i escriure castellà per considerar-lo integrat, mentre que, per exemple, a un jutge que exerceixi a Catalunya ni tan sols se li demani que compregui el català. Els instruments que empra la política lingüística de l'Estat són, sens dubte, poderosos.

Por la representación de D. Jesús Manuel, se interpone recurso de Casación contra Sentencia dictada el 18 de septiembre de 2001 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en la que se desestima el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por aquél, contra Resolución del Ministerio de Justicia de 25 de febrero de 2000, por la que se le denegó la concesión de la nacionalidad española, por entenderse que no había quedado suficientemente justificado el grado de integración en la sociedad española, al no leer ni escribir el idioma español.

La Sentencia de instancia después de examinar los requisitos establecidos en los artículos 21 y 22 de CC para la concesión de la nacionalidad española confirma la denegación de la nacionalidad española al actor, argumentando:

“En el presente caso, tal y como se reconoce en la propia demanda, el recurrente presenta dificultades para escribir y leer el idioma español, carencias ya apreciadas en el Informe del Ministerio Fiscal y en la propuesta negativa formulada por el Juez Encargado del Registro Civil de Ceuta tras dos comparecencias del solicitante a su presencia en 12 de diciembre de 1999 y 24 de septiembre de 1997, no obstante el acreditado aprendizaje del idioma oficial. Carencias que indudablemente dificultan su integración en la sociedad española a la que pretende incorporarse como cauces adecuados de asunción y participación de los caracteres definitorios de dicha realidad en su múltiple dimensión social, política, económica y cultural, pese a las particularidades que presenta el territorio de Ceuta, razo-

nes todas que evidencian la conformidad a Derecho de la resolución recurrida que por ende ha de ser mantenida”.

El actor articula un único motivo de recurso al amparo del art. 88.1.c) de la Ley jurisdiccional por supuesta infracción del principio de igualdad previsto en el art. 14 de la Constitución en relación con el art. 248.3 de la LOPJ. Para el recurrente la Sentencia carecería de una motivación mínima para justificar las razones que le llevaron a modificar el criterio seguido, según el, por la misma Sección de la Audiencia Nacional en otro supuesto, que considera idéntico al aquí debatido y que culminó con la Sentencia de 26 de septiembre de 2000, concediendo la nacionalidad española a D.^a Elena, en quien, según el actor, concurrían idénticas circunstancias a las suyas, pese a lo cual el Tribunal «a quo» le habría denegado a él, de forma arbitraria y sin motivar, la concesión de la nacionalidad española, apartándose del criterio que habría mantenido en la Sentencia de 26 de septiembre de 2000.

Así planteado el motivo de recurso deben tenerse en cuenta los reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad, valgan por todas la Sentencia 66/1987, de 21 de mayo, que dice:

“Como este Tribunal ha señalado en repetidas ocasiones, en referencia a la igualdad en la aplicación de la Ley —así, extensamente en su STC 63/1984, de 21 de mayo—, fundamento jurídico 4.º) el principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE vincula también a los Tribunales de Justicia, y en esta faceta implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión

considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. De esta doctrina se deriva que, para poder apreciar la presencia de una vulneración del principio de igualdad, se requieren dos requisitos: que sean iguales los rasgos sustanciales que configuran jurídicamente los supuestos de hecho que entran en la comparación; y, dada esa identidad, que el órgano jurisdiccional se haya apartado de sus criterios anteriores sin que resulte justificado tal apartamiento, de forma que quede excluida tanto la arbitrariedad como la inadvertencia —STC 166/1985, de 9 de diciembre de 1985, fundamento jurídico 9.º - Resulta necesario, pues, en primer lugar, verificar si efectivamente, entre los supuestos de hecho resueltos por la Sentencia que se impugna y la que se aduce como término de comparación, se da la identidad necesaria, en lo sustancial, para estimar que procedería respecto a ellas un tratamiento similar, a menos que se razonara y justificara el cambio de criterio jurisprudencial; y sólo en tal caso, procedería examinar si se encuentra justificada o no la diferencia de trato producido en aplicación de las normas”.

A la vista de lo argumentado, el motivo de recurso debe ser estimado y ello por cuanto el Tribunal a quo, sin una motivación mínimamente razonable se apartó del criterio seguido por el mismo, cuando en su Sentencia de 26 de septiembre de 2000 (Rec. Contencioso 380/2000) concedió la nacionalidad española a Dña. Elena, cuyo cónyuge era español, en quien concurrían idénticas circunstancias a las del hoy recurrente, entendiéndose que estaba suficientemente integrada en la sociedad española, aduciendo que “la interesada habla y entiende el español, uti-

lizándolo además habitualmente, aunque no sepa escribirlo, por lo que procede estimar el recurso al haber justificado suficiente grado de integración en la sociedad española”. Es decir, la misma Sección de la Audiencia Nacional que dicta la Sentencia hoy impugnada considera que el hecho de no escribir el idioma español, cuando éste se habla y entiende, no puede suponer un obstáculo para considerar que existe una integración en la sociedad española, necesaria para la concesión de la nacionalidad española, según el art. 22.4 del Código Civil.

Por el contrario, en la Sentencia hoy recurrida, la Sala de instancia sin motivación alguna y a la hora de pronunciarse sobre la integración en la sociedad española del actor D. Jesús Manuel, también casado con ciudadana de nacionalidad española y con hijos también españoles, considera que pese a que habla el idioma español, al no leerlo ni escribirlo, aún cuando queda acreditado que lo está estudiando, dicha circunstancia determinaría que no resulta suficientemente acreditada su integración a los efectos del art. 22.4 del Código Civil.

Existe, pues, una vulneración del principio de igualdad, pues ante la situación de dos personas casadas con españoles, que ambos hablan y entienden el idioma español, aun cuando ninguno de los dos lo escribe, de tal circunstancia de no escribir el idioma pese a hablarlo, el Tribunal a quo en un supuesto considera que es suficiente para apreciar integración en la sociedad española y en el caso del recurrente, por el contrario, lo niega, lo que sin ninguna duda supone que en la Sentencia de 18 de septiembre de 2001 se ha apartado, sin justificación, del criterio que anteriormente había mantenido.

Estimando el motivo de recurso, y toda vez que en el actor se dan los requisitos exigidos en el art. 22 del Código Civil y que su integración en la sociedad española se deduce de su convivencia familiar con mujer e hijos de nacionalidad española, hablando y entendiendo el idioma español, estando en periodo de aprendizaje para la escritura del mismo, procede declarar el derecho de aquél a la

concesión de la nacionalidad española por residencia.

La estimación del recurso de Casación interpuesto determina que no procede hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en la instancia ni en la tramitación del recurso de Casación (art. 139 de la Ley jurisdiccional).»

Sentència del Tribunal Suprem de 17 de maig de 2005. Sala 3a, Secció 4a. Ponent: Rodolfo Soto Vázquez. Ref.: Tirant en línia 28079130042005100266.

Aquesta Sentència resol un recurs de cassació interposat per l'advocat de l'Estat contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, de 27 de maig de 2002, que inadmetia el recurs contenciós administratiu contra un acord de la Diputació Foral de Bizkaia de concessió d'una subvenció a l'entitat Udalbide Erkalan Erkaltea. Els objectius coberts per l'acord subvencional de 26 de desembre de 2000 abastaven la realització d'activitats de divulgació de la llengua i la cultura basques i de foment de l'ús del basc en diversos àmbits. El Tribunal Suprem anul·la la Sentència d'instància pel que fa a la negativa de legitimació a l'Administració estatal per recórrer, però desestima el recurs de cassació quant al fons, tot declarant l'acord ajustat a dret.

Segons es desprèn de la Sentència, el motiu principal del recurs plantejat per l'advocat de l'Estat és l'apreciació que l'entitat beneficiària de la subvenció té unes finalitats polítiques que superarien el marc constitucional. Per consegüent, la impugnació de l'acord, i de les mesures lingüístiques previstes en aquest, esdevé bàsicament una via per instar un control judicial més ampli sobre l'activitat i les finalitats d'Udalbide. Entre les darreres s'assenyalen l'impuls de les relacions entre els ajuntaments i els ciutadans dels diferents territoris bascos, mitjançant iniciatives en els àmbits cultural, lingüístic, econòmic i sociològic, així com la potenciació de la construcció nacional d'Euskal Herria. Aquella pretensió permet contextualitzar els diferents arguments adduïts pel recurrent, que tenen com a referons una forta prevenció enfront de les iniciatives relacionades amb la dimensió identitària de la llengua basca.

La primera qüestió analitzada per la Sentència, d'ordre processal, és l'abast de la legitimació dels òrgans estatals per impugnar un ajut atorgat

per un altre poder públic —en aquest cas, la Diputació Foral— en l'exercici de les seves competències. El Tribunal Suprem admet que la legitimitació de l'Estat per impugnar acords dels ens locals és controvertida, però entén que ha de prevaldre una interpretació àmplia, basant-ho en la possible afectació de principis constitucionals (fonaments primer i segon). Com a resultat, el Tribunal s'autoatribueix una capacitat de fiscalització molt àmplia sobre tot allò que envolta l'acord objecte del recurs de cassació.

Els aspectes substantius sobre els quals es pronuncia el Tribunal Suprem són bàsicament els tres següents. En primer lloc, la identitat de l'entitat beneficiària Udalbide Erkalan Erkaltea i la seva relació amb l'agrupació de municipis i electes bascos que respon al nom de Udalbitza (fonaments tercer i sisè). Segonament, el contingut i els objectius del conveni a través del qual es vehicula la subvenció —on s'inclouen les diverses iniciatives de foment i difusió de la llengua basca— i la seva relació amb les competències pròpies de la Diputació Foral (fonaments quart i cinquè, respectivament). I, en darrer lloc, la constitucionalitat de les finalitats pròpies de l'entitat beneficiària Udalbide (fonament setè). Sense resumir aquí els arguments de la Sentència, que són reproduïts a continuació, aquest examen exhaustiu no permet constatar cap element indicador que la subvenció impugnada contravingui l'ordenament jurídic.

En aquest respecte, i malgrat la intencionalitat política del recurs, cal valorar positivament que el Tribunal Suprem se cenyeixi al contrast del contingut de l'acord de la Diputació Foral de Biskaia amb l'ordenament jurídic, sense acollir meres al·legacions no provades o imputacions genèriques d'inconstitucionalitat formulades per l'advocat de l'Estat.

«FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *Se trata, en primer término, de considerar si es acertada la decisión del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 27 de mayo de 2002, por la que se niega a la Administración del Estado legitimación para impugnar la validez del acuerdo adoptado por la Diputación Foral de Bizkaia, que otorgó una subvención de 93 millones de las antiguas pesetas a favor de la entidad Udalbide Erkalan Erkaltea, con el fin de dar cumplimiento al convenio concertado en la misma fecha (26 de diciembre de 2000) entre ambas.*

[...] *Antes de la entrada en vigor de la actual Ley jurisdiccional 29/98, la Ley de 5 de octubre de 1981, con el fin de acordar normas complementarias sobre el tema de la legitimación para el ejercicio de la acción contenciosa-administrativa, había estipulado en su artículo 2.º que la Administración del Estado estará legitimada para recurrir ante dicha jurisdicción las normas y actos emanados de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales sometidos a su tutela, sin establecer restricciones de ninguna clase. Aunque la actual norma jurisdiccional 29/98 no ha recogido expresamente esa*

manifestación, lo cierto es que la cláusula derogatoria que figura en la misma no incluye la Ley de 5 de octubre de 1981, dotada de propia sustantividad, y que tampoco aparece ésta derogada explícitamente por ninguna otra disposición.

Cierto es que la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 desarrolla en sus artículos 63 y siguientes los supuestos concretos en que los acuerdos de los Entes Locales pueden ser impugnados, haciendo referencia expresa en el apartado a) del artículo citado a que, en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas, esa posibilidad estará subordinada a los casos y términos previstos en los preceptos de ese mismo Capítulo, con lo que parece poner fin a la posibilidad, hasta entonces explícitamente reconocida, de que el mero interés de la legalidad pudiese justificar la legitimación procesal del Estado en la impugnación de tales actos.

Sin embargo, y prescindiendo del específico supuesto del artículo 67 que no es del caso, resulta claro que la legitimación de la Administración Estatal puede seguir apoyándose en dos clases de motivaciones: a) la invasión de competencias que le son propias, la interferencia en su ejercicio, o la extralimitación competencial por parte del Ente Local (artículo 66); b) la consideración, dentro del ámbito de las competencias que le vienen atribuidas, de que el acto o acuerdo del Ente Local infringe el ordenamiento jurídico.

Y aún cabría añadir, como señalan las Sentencias de esta Sala de 13 de marzo y 30 de octubre de 1999 en relación con el artículo 63.1, que también ha de considerarse legitimado al Estado para impugnar cualquier acto o acuerdo siempre que ostente el interés que para ello requiere el artículo 19.1.a) de la Ley jurisdiccio-

nal, en el sentido que el resultado de la acción que se ejercite habrá de suponerle un beneficio o utilidad, económico o de cualquier otro orden —aunque sólo sea instrumental e indirecto— siempre en conexión con la naturaleza de la misión que a la Administración del Estado le viene conferida.

El alcance que ha de darse a estos supuestos de legitimación no ha sido interpretado de manera uniforme. Frecuentemente se ha sostenido que el mero interés de la legalidad no es suficiente para justificarla, sino que se requiere que el ejercicio de la acción le suponga un beneficio o utilidad concreto de cualquier naturaleza que sea; pero (y como ocurre precisamente en el caso de las dos Sentencias de esta Sala que se citan en el párrafo anterior) esa salvedad se conecta con aquellos supuestos en que la legitimación que se ostente provenga únicamente de la aplicación genérica del artículo 19.1.a) de la Ley de la Jurisdicción, y no cuando se trata de accionar al amparo de los artículos 65 a 67 de la Ley 7/85. En este último supuesto el interés que constituye la razón de ser de la intervención de la Administración del Estado radica (y por ende la justifica sin necesidad de ulteriores argumentos), bien en la invasión competencial que se le irroga y se trate de evitar (artículo 66), bien en la infracción del ordenamiento jurídico que el acto o decisión suponga y que esté dentro de su competencia el corregir, o, en fin, en las circunstancias extremas a que se refiere el artículo 67.

Ése es el criterio que ha terminado por prevalecer en esta Sala, que (por vía de ejemplo) ha reconocido plenamente la legitimación de la Administración del Estado cuando se trate de anular incrementos retributivos de funcionarios mu-

nicipales, por el riesgo que su otorgamiento pueda suponer para la política económica del mismo (Sentencia de 12 de diciembre de 2003); o de la vulneración de los preceptos constitucionales sobre la cooficialidad de las lenguas (Sentencia de 13 de noviembre de 2000); o de la infracción que supone la constitución de mancomunidades para prestación de servicios que no sean de competencia municipal (Sentencias de 10 de febrero y 27 de octubre de 2000); del interés del Estado en el cumplimiento del ordenamiento jurídico con respecto al uso del castellano (Sentencia de 1 de julio de 1999); o, en fin —en relación con los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española—, en lo que se refiere a la exigencia del conocimiento de las lenguas cooficiales en el acceso a la función pública (Sentencia de 13 de octubre de 1998).

No significa lo que acabamos de recordar que, en todos los casos, se hubiesen estimado las razones alegadas para invalidar determinados actos o acuerdos de los Entes Locales a que se refieren las citas efectuadas, ni que se hubiese considerado justificada la infracción del ordenamiento jurídico que se aducía por la Administración. Lo que sí ha de ser considerado relevante es que, en todos ellos, se ha tenido por legitimada a la Administración para promover el recurso contencioso, sin ostentar otro interés que, ya fuere el derivado de su competencia para velar por el cumplimiento de los fines perseguidos por la política económica estatal, ya por confinar al ámbito de la propia competencia los actos de los entes territoriales o mantener el respeto a la cooficialidad del lenguaje y el principio de igualdad en el acceso a la función pública.

No existe contradicción alguna entre

el hecho de reconocer la legitimación procesal y la eventual falta de éxito de la impugnación, y el ignorarlo no significa otra cosa que confundir los argumentos legales que pueden permitir la intervención en la causa de la Administración del Estado con las razones de fondo que puedan o no asistirle en el ejercicio de su pretensión.

Hemos de concluir, por lo tanto, que la existencia de la legitimación específica que otorga el artículo 65 de la Ley de Bases del Régimen Local a la Administración del Estado para corregir las infracciones del ordenamiento jurídico en que puedan incurrir los Entes Locales, permite considerarlo asimismo legitimado con arreglo al artículo 19.1 de la Ley de la Jurisdicción vigente, en su relación con el artículo 63.1 de la Ley de Bases.

SEGUNDO. Trasladando al caso presente los anteriores razonamientos, y pese a la alegación formalmente conjunta de la vulneración de los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 2/85, es fácil concluir que el representante de la Administración se está acogiendo al cauce legitimador recogido en el párrafo anterior. Así se desprende claramente de la específica referencia a las Sentencias de esta Sala —ya citadas en el curso de la instancia— de 13 de marzo y 30 de octubre de 1999 y la especial insistencia en la invocación de la de 9 de julio de 2001, dictada con posterioridad a la interposición de la demanda, en la cual se ratifica la doctrina sentada en las anteriores y se declara expresamente que la legitimación que autoriza el artículo 65 de la Ley de Bases del Régimen Local no se concreta al servicio de la competencia vulnerada, sino a la depuración del ordenamiento jurídico en su círculo de intereses o haz de com-

petencias, extendiéndose a todos aquellos casos en los que se dé una conexión material entre el ámbito impugnado y el ámbito competencial autonómico (o estatal, en este caso).

En efecto: si la pretensión se basa en la improcedencia de que se trasladen fondos a una entidad que persigue finalidades políticas, algunas de las cuales encarnan propuestas y procedimientos que superan el marco constitucional, no se puede dudar razonablemente de que la Administración del Estado se encuentra en principio legitimada para promover una acción judicial contra la validez jurídica de ese acto, sin perjuicio de la carga procesal que suponga el demostrar la realidad de dicha alegación (artículo 63.1 de la Ley 2/85, en relación con el 19.1 de la Ley 29/98). Y tampoco puede ponerse en duda que, igualmente, lo está por la vía del artículo 65 de la primera de dichas normas —que únicamente constituye una particular especificación de la anterior— en la medida en que se alegue el derecho de la Administración del Estado a controlar la legalidad del acto de la Diputación Foral de Bizkaia en cuanto pueda suponer un exceso con respecto a los fines que justifican la competencia que viene atribuida a los Entes Locales por los artículos 36, 42 y 44 de su normativa básica, o por la misma Norma Foral 3/87.

La representación del Estado ha dejado establecido en su escrito de demanda que el otorgamiento de la subvención a Udalbide Elkarlan Elkartea supone en realidad un beneficio económico para otra entidad (Udalbitza) de la cual la primera no constituye sino el nombre comercial. Y también que ello implica favorecer económicamente las actividades contrarias a los principios recogidos en la

Constitución, dada la naturaleza de los objetivos perseguidos por una y otra. Además se alega la infracción del ordenamiento jurídico que supone la transferencia presupuestaria de subvenciones de las Entidades Locales a favor de asociaciones que persiguen una finalidad política y que, en ningún caso, forman parte del círculo de intereses de tales Entidades.

Aparte la circunstancia de que asimismo se haya alegado en la demanda otro tipo de razonamientos, más o menos relacionados con los anteriores, lo cierto es que lo ya mencionado es más que suficiente para justificar la legitimación de la Administración del Estado en el proceso, cualesquiera que hubiesen sido sus precisiones posteriores en el acto de la vista, que no pueden alterar eficazmente el planteamiento efectuado en la demanda (artículo 65 de la Ley jurisdiccional).

En consecuencia, procede acoger el motivo de casación invocado y reconocer la legitimación activa de la Administración del Estado para promover el presente procedimiento, siendo obligado en consecuencia pronunciarse con plenitud de jurisdicción sobre el fondo del tema debatido en los términos en que se planteó en la instancia (artículo 95.2.d).

TERCERO. Las razones aducidas en su día por el Abogado del Estado como fundamento jurídico material de su pretensión arrancan de la consideración de la inexistencia de Udalbiza como asociación legalmente constituida, pese a lo cual es la beneficiaria real de la subvención acordada por la Diputación Foral, ya que la adjudicataria nominal de la misma (Udalbide Elkarlan Elkartea) únicamente constituye el “nombre comercial” de la anterior, cuyos fines y actividades —con-

trarias a los principios que dimanar de la Constitución y totalmente ajenos, por otra parte, al círculo de los intereses propios de los Entes Locales, revistiendo un carácter esencialmente político— asume de manera explícita en el artículo 2.º de sus Estatutos. Entre dichos fines figuran el de proyectar en el ámbito internacional la existencia de Euskal Herria como nación propia y diferenciada, así como su voluntad de actuar como tal en la futura configuración europea.

Consiguientemente estima el representante de la Administración que la aportación económica de la Diputación Foral de Bizkaia a Udalbide constituye un auténtico fraude de ley, ya que se trata de subvencionar con fondos públicos —y para una finalidad en todo ajena a las competencias propias de dicha Corporación— a una asociación sin personalidad jurídica que persigue fines estrictamente políticos, utilizando para ello el ropaje jurídico que representa otra asociación, formalmente inscrita en el Registro del País Vasco, cuya identidad sustancial con la primera no ofrece la menor duda.

La realidad es que ninguna duda puede ofrecerse, pese al esfuerzo dialéctico de la Diputación Foral demandada, de que Udalbitza y Udalbide no son sino dos apariencias exteriores de una misma idealidad, realidad y asociación para idénticos fines. Y ya aquí conviene resaltar el hecho de que ni siquiera haya intentado personarse en el proceso Udalbide Elkartea, pese a haber sido debidamente emplazada ante el Tribunal del País Vasco, porque ninguna persona jurídica o instituto de cualquier género podría pronunciarse con mejor conocimiento de causa sobre su esencial identidad con Udalbitza. Tal vez el hecho de

que se haya aportado con la demanda el escrito presentado por Udalbide Elkartea, en otro de los varios procedimientos seguidos en el País Vasco sobre temas estrechamente relacionados con el presente, en el que se hacía expresa profesión de identidad con Udalbitza y con las finalidades por ésta perseguidas, pueda haber sido determinante de su abstención procesal.

Partiendo de esa circunstancia es como ha de enfocarse el tema de fondo de este proceso.

CUARTO. Es igualmente cierto que en el convenio suscrito entre Udalbide y la Diputación Foral se hace una detenida puntualización de que los fines perseguidos, y los medios utilizados para ello, por la primera son lícitos, insistiendo en que no se trata de una asociación prohibida y atribuyéndosele la finalidad de impulsar una relación constructiva y dinámica entre los Ayuntamientos y los ciudadanos de todos los territorios vascos, con especial referencia al deporte, la cultura, la lengua y el desarrollo económico. También se hace constar que Udalbide trabajará a favor de los objetivos señalados a través de la voluntaria participación de los municipios, afirmando la validez de las ideas democráticas, excluyendo expresamente el uso de la violencia y exigiendo el respeto sin excepción alguna de los derechos humanos. Y a continuación se hace constar una larga lista de las iniciativas que impulsará Udalbide, cuya enumeración consta en la cláusula segunda del Convenio concertado con fecha 26 de diciembre de 2000:

— Elaboración y puesta en marcha de una página web, así como otros soportes telemáticos de interés.

— Preparación y divulgación de una historia de Euskadi, a través de diferentes soportes.

— Incrementar el uso del euskera en los medios de comunicación de los territorios donde la presencia del euskera sea débil, especialmente en Nafarroa y la Euskadi continental.

— Fomentar la relación entre los ciudadanos vascos, en especial entre los niños y los jóvenes, a través de la organización de colonias de verano, programas de estancias a lo largo del año y otras acciones, prestando especial atención al fomento del uso del euskera entre los niños y los jóvenes, así como el conocimiento de los diferentes enclaves y costumbres del Euskadi por parte de los jóvenes.

— Divulgar en los municipios del conjunto de los territorios vascos una muestra de las diversas expresiones culturales vascas, en el ámbito de las artes plásticas, cine, música, literatura o cualquier otro ámbito, prestando especial interés a aquellas manifestaciones específicas de determinados municipios o territorios.

— Contribuir a la recuperación de expresiones tradicionales vascas en riesgo de desaparición.

— Fomentar la colaboración entre los medios de comunicación locales y su desarrollo, en aras a incrementar la presencia del euskera en la vida social de los municipios de los territorios vascos.

— Elaboración de un estudio descriptivo de ordenación territorial tomando como base el conjunto de Euskadi.

— Medidas para impulsar una reflexión para el desarrollo social y económico tomando como base los municipios del conjunto de los territorios vascos.

— Acciones encaminadas a dar a conocer en el exterior los diferentes ele-

mentos culturales, lingüísticos y sociales que configuran Euskadi, una realidad plural institucionalizada en tres comunidades político-administrativas.

Alega la Corporación demandada que la finalidad perseguida con la subvención otorgada no era otra que favorecer las iniciativas relacionadas, finalidad cuya promoción se incluye dentro de las competencias propias de la Diputación Foral, partiendo de los siguientes argumentos:

El artículo 3.º de la Norma Foral 3/87 estipula que la Diputación Foral ejercerá su actividad pública en el marco de la competencia definida por el Estatuto del País Vasco, figurando la promoción y difusión del euskera en el artículo 6.º de dicho Estatuto, en tanto que los artículos 1.º y 2.º establecen que el Pueblo Vasco, o Euskal Herria, forma una Comunidad Autónoma integrada por los territorios históricos que constituyen sus provincias actuales, así como la de Navarra, en el caso de que ésta decidiese su incorporación a la misma siguiendo el procedimiento constitucionalmente establecido.

A ello ha de añadirse que por Decreto Foral 15/85 el Gobierno Vasco acordó traspasar a la Diputación de Bizkaia los servicios en materia de cultura, y que si el artículo 36 c) de la Ley de Bases del Régimen Local atribuye a las Diputaciones Provinciales la misión de favorecer los intereses peculiares de la Provincia, lógico es que la Diputación Foral de Bizkaia, que forma parte de los Territorios Históricos de Euskadi, pueda asumir competencias en materia de promoción de los intereses propios de dichos territorios, ya sea en el aspecto cultural, económico o lingüístico.

Finalmente, y con referencia a las observaciones del Abogado del Estado res-

pecto a la previa consignación presupuestaria a favor de Udalbitza y su posterior trasvase a Udalbide, acredita mediante certificación expedida por el Jefe del Servicio de Fiscalización del Departamento de Hacienda y Finanzas que la partida de 93 millones destinada a Udalbide procede de otra partida que figuraba en el Presupuesto de Gastos del año 2000 y que no tenía carácter nominativo.

QUINTO. Comenzaremos por referirnos a la cuestión de si la finalidad de la subvención otorgada puede considerarse inserta en el ámbito competencial del Ente demandado.

El artículo 1.º de la LO 3/79 efectivamente reconoce la existencia del Pueblo Vasco o Euskal Herria como expresión de su propia nacionalidad, que para acceder a su autogobierno se constituye como Comunidad Autónoma dentro del Estado Español; y el artículo 2.º establece que el territorio de dicha Comunidad quedará integrado por los Territorios Históricos que coincidan con sus actuales provincias, más la de Navarra en el supuesto de que esta última decida incorporarse al mismo. Por otra parte el artículo 6.º reconoce el euskera como lengua propia del Pueblo Vasco y el derecho de todos sus habitantes de conocerla y utilizarla en unión del castellano, especificándose en el apartado segundo del mismo artículo que las instituciones comunes de la Autonomía regularán el carácter oficial de ambas lenguas y arbitrarán los medios necesarios para garantizar su conocimiento. A ello ha de añadirse (apartado quinto del artículo 6.º) que se reconoce el euskera como patrimonio propio de otros territorios vascos y comunidades, permitiéndose la solicitud de autorización de los tratados o convenios que permitan el

establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residen esos otros territorios y comunidades, precisamente con la finalidad de salvar y fomentar el uso de dicha lengua.

Ha de recordarse asimismo la constante doctrina de esta Sala en el mismo sentido, bastando citar las Sentencias de 21 de septiembre y 13 de octubre de 1998 en las que se declara que la regulación de la normalización en el uso del Euskera es competencia normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco, otorgándose a los poderes públicos de dicha Comunidad la facultad de adopción de las medidas necesarias para ello, siempre dejando a salvo la cooficialidad de la lengua castellana.

Por otra parte, y según el artículo 36 d) de la Ley de Bases del Régimen Local, corresponde a las Diputaciones Provinciales, en general, el fomento de los intereses peculiares de la provincia. A ello ha de añadirse el reconocimiento de los intereses peculiares de los territorios que constituyen el País Vasco efectuado en el Estatuto de Autonomía, y la circunstancia de que el artículo 39 de la Ley de Bases atribuya prioridad legal en la conservación de su régimen peculiar a los órganos forales de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, rigiendo únicamente con carácter supletorio las normas generales de dicha Ley. Igualmente, según lo acordado en la Disposición Adicional 2.ª, apartados 1 y 2, de la misma, se estipula que los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya organizarán libremente sus instituciones y dictarán las normas precisas para su funcionamiento, sin que les sean aplicables las contenidas en la Ley estatal sobre organización provincial, añadiendo que los Territorios Históricos antedichos ejercerán

las competencias que les asignen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación.

A la vista de todo ello no resulta posible sostener que sea ajeno a las competencias de la Diputación Foral demandada el propugnar las finalidades de las que explícitamente se hace depender el otorgamiento de la subvención discutida, ni que el hacerlo así constituya una desviación de poder originada por la dedicación de fondos públicos a un objeto ajeno a dichas competencias. Con mayor razón todavía si se tiene en cuenta que el Decreto Foral 15/85 ha traspasado a la misma los servicios que corresponden a las Instituciones Comunes en materia de cultura.

SEXTO. Un segundo aspecto de la cuestión lo constituye la alegación de que no es posible otorgar una subvención a Udalbide Elkarlan Elkarte, puesto que originalmente estaba consignada a favor de la agrupación de municipios y electos que, de hecho, se cobijaban bajo la denominación de Udalbitza. Desde el momento que esa agrupación fáctica carecía de capacidad jurídica para ser destinataria de la subvención, la constitución de Udalbide se habría efectuado con el fraudulento propósito de dotar de personalidad legal a Udalbitza y hacer posible su otorgamiento, violando de este modo el principio de legalidad presupuestaria e incurriendo en la anulabilidad prevista en el artículo 63.1 de la Ley 30/92, puesto que la subvención viene a ser otorgada, en definitiva, a favor de una asociación que actúa como mera gestora o intermediaria de la agrupación mencionada, extraña al tráfico jurídico.

Sin embargo, el certificado que acre-

ditado el carácter originalmente inominado de la consignación presupuestaria y su posterior adjudicación a Udalbide —aportado con el escrito de contestación a la demanda— no ha sido impugnado por la parte actora, como hubiese podido ocurrir en el caso de que se hubiese puesto en tela de juicio su exactitud. Por otra parte, es el mismo representante de la Administración el que sostiene la identidad sustancial de Udalbitza y Udalbide, constituyendo esta última la plasmación de su personalidad jurídica con plena asunción de los fines perseguidos por la primera.

Desde otro punto de vista, ninguna disposición legal prohíbe que cualquier agrupación de personas o entidades sin personalidad jurídica adopte una forma asociacional que la capacite legalmente como sujeto de derecho, haciéndola idónea para recibir cualquier tipo de subvención. Acudir a semejante procedimiento no implica incurrir en fraude de ley, cuya existencia requiere —artículo 6.4 del Código Civil— la realización de actos que, al amparo formal de una norma, persigan un fin prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario al mismo. Es decir: sería la ilicitud del fin perseguido con la obtención de la subvención, o bien el orillar de este modo la efectividad de una prohibición legal, la que haría incidir en fraudem legis a la constitución de la persona jurídica, legalmente registrada como Udalbide Elkarlan Elkarte; no desde luego el propósito de quienes la constituyen de gozar de la personalidad jurídica necesaria para poder obtenerla.

Consecuentemente no cabe sostener la existencia de un fraude de ley, susceptible de invalidar el otorgamiento de la subvención, por la única circunstancia de

que los sujetos intervinientes en la agrupación Udalbitza hubiesen decidido constituir en legal forma una Asociación dotada de personalidad jurídica.

Y esta conclusión nos conduce, finalmente, a lo asimismo argumentado en la demanda en torno a los fines estrictamente políticos que se atribuyen a Udalbide-Udalbitza, ajenos al carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial o similares, que justificarían su ingreso en el Registro de Asociaciones, e igualmente a la disconformidad con el ordenamiento jurídico que se atribuye a dichos fines.

SÉPTIMO. A través de la documentación aportada por el Abogado del Estado con su escrito de demanda, en absoluto negada o desvirtuada, consta que entre los fines asumidos por Udalbide figuran, efectivamente, afirmar la existencia de Euskal Herria como nación, impulsar su construcción nacional y proyectar su existencia, como nación propia y diferenciada, en el ámbito internacional; pero también consta en el convenio suscrito con la Diputación Foral de Bizkaia, objeto de impugnación, que Udalbide es también una asociación, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal consiste en impulsar una relación constructiva y dinámica entre los Ayuntamientos y los ciudadanos de todos los territorios vascos, promocionando iniciativas en el ámbito de la lengua, la cultura, el deporte y el desarrollo socioeconómico, con respeto a los distintos ámbitos competenciales e institucionales establecidos en el ordenamiento jurídico.

Ya han quedado relacionadas en los anteriores razonamientos las iniciativas que impulsará dicha Asociación y su protesta con respecto a la utilización de las vías democráticas y el rechazo de la vio-

lencia así como de las diferentes agresiones y coacciones que atenten contra los derechos humanos.

La realidad es que únicamente constan a esta Sala las manifestaciones en torno al objeto perseguido por Udalbide relacionadas en los párrafos anteriores, ya que, al parecer, no se ha considerado necesario o conveniente aportar siquiera copia de sus estatutos, o de lo que del objeto de la misma conste en el Registro del Gobierno Vasco. Por otra parte, ha de desecharse la argumentación vertida por el Abogado del Estado relativa a la improcedencia de haberle permitido el acceso a dicho Registro, puesto que ni en su momento ha sido impugnado, ni constituye el objeto de este procedimiento.

Eso quiere decir que, en todo caso, habrá de reconocerse a Udalbide una pluralidad de finalidades entre las cuales han de admitirse la promoción lingüística, cultural, económica y sociológica que aparecen expresamente proclamados y que son los invocados para justificar la subvención otorgada, a tenor de las competencias reconocidas a la Diputación Foral que han quedado expuestas. Al menos otra cosa no se ha acreditado por parte de la Administración del Estado, que en cuanto a este extremo concreto ha limitado su actividad al campo de las meras alegaciones.

Ha de procederse con cautela a la hora de negar la licitud del otorgamiento de una subvención por parte de un Ente Público para satisfacción de finalidades que entran en el ámbito de su competencia, cuando esa subvención ha sido otorgada a favor de una entidad cuya legal constitución y registro como Asociación no aparece controvertido ni ha sido objeto de impugnación, y que se propone actividades de promoción de esas mismas fina-

lidades. Y ello es así aunque pudieran considerarse teleológicamente encaminadas a potenciar la existencia y diferenciación de Euskal Herria como nación y su reconocimiento en el ámbito internacional, en tanto no conste que ese reconocimiento pretenda extravasarse “el sentido de su propia nacionalidad” que expresamente reconoce el Estatuto de Autonomía; con mayor razón todavía desde el momento en que la destinataria de la subvención ha dejado claramente estipulado su propósito de exclusiva utilización de vías democráticas y legales en la consecución de sus fines.

Sin perjuicio del control que en cuanto a la licitud de los fines efectivamente perseguidos corresponda a los Tribunales, las cláusulas segunda, cuarta y siguientes del convenio suscrito estipulan el compromiso de Udalbide de atenerse a los objetivos señalados y prevén los oportunos medios de control con respecto a su cumplimiento, incluyendo (cláusulas décima y undécima) la resolución del mismo y el reintegro de la cantidad concedida en caso de utilización para otros fines distintos a los previstos, de acuerdo con el carácter ob modum de la suma otorgada.»

Resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat de 6 d'abril de 2005. Ref.: Tirant en línia 2005/05523

Aquesta Resolució no tracta una qüestió de dret lingüístic, però en canvi és interessant per comprovar el *comportament lingüístic* de la Direcció General. Molt resumidament, el supòsit que hi dona origen és la sol·licitud d'una societat d'inscriure's al registre mercantil de Lleida amb el nom «Jutge Penjat, SL». Tot i que el notari atorgant va informar favorablement sobre aquesta denominació, el registre no l'accepta, entre altres motius, per ser contrària a la llei, l'ordre públic i els bons costums.

La Direcció General centra l'argumentació per desestimar el recurs en el fet que la designació contradia els bons costums. Val a dir que és positiu que valori que «per qualificar-ne la il·licitud cal atènyer-se als criteris socials dominants en el medi social en què s'apliquin a fi de mantenir un nivell de moralitat d'acord amb el sentit que en aquest marc social tinguin les idees d'honestedat, honor i fins i tot els usos socials». Tanmateix, i aquí és on volíem incidir, és difícil valorar això quan la ponderació parteix de la traducció al castellà. Així, amb relació a l'embarbussament català «Setze jutges d'un jutjat mengen fetge d'un penjat», entén que en la denominació controvertida «*lo colgado o ahorcado deje de ser un hígado para pasar a ser un juez*». A banda de ser òbvia la mala traducció (en tot cas el que està penjat és una persona que té un fetge, no el fetge sol), la dita popular i el que en derivi (com a denominació de la societat) només s'hauria de jutjar per la percepció que se'n té en català, no la que se'n té en castellà. És a dir, el

paràmetre de referència valoratiu ha estat el castellà, de manera que, en el fons, no s'ha tingut en compte el *medi social*, i com a element integrant d'aquest, el medi lingüístic, del qual sorgeix l'expressió i en el qual el significat és molt més innocu. A més a més, tampoc s'han valorat altres possibles significacions, com «penjat» en el sentit de jutge que porti mala vida.

En definitiva, com en altres ocasions hem evidenciat, la valoració de noms personals, noms comercials, o denominacions socials, com en aquest cas, haurien de sorgir del mateix context lingüístic en què s'originen i no prendre paràmetres lingüístics aliens.

«En el recurso gubernativo interpuesto por Don Sebastián Bobet Brieba, en nombre y representación de Jutge Penjat, S. L., frente a la negativa de la registradora mercantil de Lleida, doña Carmen Rosich Romeu, a inscribir la escritura de constitución de tal sociedad por no admitir la denominación dada a la misma.

HECHOS

I. Por escritura que autorizara el notario de Lleida Don José Manuel Martínez Sánchez el 1 de julio de 2004, se constituyó una sociedad de responsabilidad limitada con la denominación Jutge Penjat, S. L.

II. Presentada copia de la escritura en el Registro Mercantil de Lleida fue calificada negativamente según nota extendida a su pie, fechada el 28 de julio de 2004, cuyos fundamentos de derecho dicen: "1.-De conformidad con lo dispuesto en los artículos 402 y 404 del RRM, no podrá adoptarse una denominación objetiva que haga referencia a una actividad que no esté incluida en el objeto social, ni incluirse en la misma términos o expresiones que resulten contrarios a la ley, al orden público o a las buenas costumbres. Y por el contrario, no puede incluirse en el objeto social una actividad

para la que se requiera un título académico (Art. 3 LSL RDGRN 23/04/1993)."

III. Don Sebastián Bobet Brieba, uno de los otorgantes de la escritura y designado en la misma como administrador único de la sociedad, interpuso en nombre de la misma recurso gubernativo frente a la anterior calificación, alegando que a su entender no se incluyen en la denominación social términos o expresiones que resulten contrarios a la ley, al orden público o a las buenas costumbres, ya que dicha denominación fue concedida por el Registro Mercantil Central; y que también considera que no se trata de una denominación objetiva que haga referencia a una actividad que no esté incluida en el objeto social.

IV. El notario autorizante de la escritura emitió informe en el que tras hacer constar que si bien una traducción literal al castellano de la denominación social puede resultar chocante, no es menos cierto que el aforismo, dicho o trabalenguas "Setze jutges d'un Jutjat mengen fetge d'un penjat" es utilizado con frecuencia en Cataluña como recurso para saber si una persona utiliza correctamente la lengua catalana, sin que tal expresión se considere peyorativa para el estamento judicial, y en este sentido, y no en otro, ha de interpretarse la deno-

minación concedida por el Registro Mercantil a la hora de autorizar la escritura.

V. Mediante escrito fechado el 15 de septiembre de 2004 la Registradora emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Vistos los artículos 6, 792, 1116 y 1255 del Código Civil; 13.a) de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada y 402 y 404 del Reglamento del Registro Mercantil.

1. Las referencias que la nota recurrida hace al artículo 402 del Reglamento del Registro Mercantil o a las actividades para las que se precisa de un título académico parecen una cortina de humo para difuminar un tanto la razón de fondo de la calificación recurrida, la prohibición de utilizar en la denominación social términos o expresiones contrarias a la ley, el orden público o las buenas costumbres que establece el artículo 404 del mismo cuerpo normativo. Es evidente que no pueden incluirse entre las actividades que integren el objeto de una sociedad mercantil las que constitucional y legalmente están atribuidas a un concreto poder del Estado y en este caso no se hace, como tampoco parece que la inclusión en la denominación social del término “Juez” pueda rechazarse al entender que es una denominación objetiva relacionada con la actividad social. Por el contrario, parece que se ha buscado una denominación de fantasía y el problema está si en esa búsqueda se han rebasado los límites a que antes se ha hecho referencia con la amputación del aforismo, dicho o trabalenguas a que hace referencia el notario en su informe como social-

mente admitido de suerte que lo colgado o aborcado deje de ser un bigado para pasar a ser un juez.

2. No precisa la nota cuál de los tres citados límites, la ley, el orden público o las buenas costumbres considera que se ha rebasado. La ilegalidad presupone la existencia de una concreta norma que establezca la prohibición que se quebranta y ninguna se cita. El orden público, por su parte, es invocado como límite a la autonomía de la voluntad en algunas normas de Derecho privado (p. e. artículos 6 y 1255 del Código Civil), pero como todos los conceptos jurídicos indeterminados, plantea el problema de su configuración jurídica. Tradicionalmente la doctrina ha venido entendiendo como tal el conjunto de principios y directrices que en cada momento inspiran las instituciones. Según una conocida sentencia del Tribunal Supremo las ideas que giran en torno al orden público son aquellas que los configuran como los principios jurídicos públicos y privados, políticos, morales y económicos que son el fundamento de un ordenamiento jurídico en un determinado momento, lo que hoy día fácilmente permite aproximarlos a los principios constitucionales —la libertad personal, la igualdad, etc. En este sentido es difícil encontrar un claro principio que en este caso pueda considerarse desbordado.

3. En cuanto a las buenas costumbres, otro de los límites a la libre autonomía privada es también un concepto jurídico indeterminado y resulta incluso más difícil de fijar por su marcado subjetivismo, resultando igualmente difícil aunque no imposible su aplicación en este caso. Cuando lo encontramos en normas positivas como límite a la autonomía de la voluntad privada aparece referido al objeto de los contratos, en concreto de los servi-

cios (art. 1271 del CC) o a las condiciones, tanto de los testamentos como de las obligaciones en general (artículos 792 y 1116 CC) con lo que prácticamente se plantea en relación con una determinada actuación, un comportamiento que constituya el objeto de una prestación de servicios o determine el cumplimiento de una condición, lo que habitualmente conduce a involucrarlo en el problema de la ilicitud de la causa del negocio. Aquí se nos presenta como posible límite a un acto de voluntad la elección de una denominación social, y para calificar su ilicitud habrá que estar a los criterios sociales dominantes en el medio social en que se apliquen con el fin de mantener un nivel de moralidad acorde al sentido que en ese marco social tengan las ideas de honestidad, honor, incluso los usos sociales. Dado que en Derecho los conceptos han

de establecerse desde una óptica impersonal las buenas costumbres han de relacionarse con la ética social y valorarse con arreglo a los criterios que han de regir la conducta humana, no tanto como con fuerza de obligar, sino por la convicción de no ser socialmente reprochado. Y si la valoración de ese reproche social ha de hacerse con referencia a un criterio medio aceptable que opere con independencia de la voluntad del autor del acto a enjuiciar, la utilización de una denominación social que haga referencia a la ignominia de ser ahorcado aplicada a un juez sí parece que incide en ese reproche socialmente objetivo que supone la falta de respeto a la ética social que ha de regir las relaciones entre sujetos de derecho en el ámbito mercantil.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso.»