

# LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS: DATOS NORMATIVOS \*

Edorta COBREROS MENDAZONA

Professor de Dret administratiu a la Facultat de Dret de la Universitat del País Basc

---

Me corresponde iniciar esta Jornada sobre «El modelo lingüístico en las Administraciones Públicas Vascas» con una ponencia introductoria a los aspectos normativos en los que se concreta la política lingüística llevada en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sabido es que cualquier política sectorial que pretenda ordenar positivamente una parcela de la realidad —y que, por tanto, no responda a un principio de *laissez faire, laissez passer* (por cierto tan practicado en materia de ordenación de lenguas, como tempranamente nos advirtiera MITXELENA)— acaba plasmándose en instrumentos normativos (de diversa índole) que, como en el caso que ahora nos ocupa, no serán condición suficiente pero sí necesaria para el buen fin de tal política.

La política lingüística de la Comunidad Autónoma Vasca ha ido, así, produciendo una *cadena normativa* cuyo último eslabón lo forma el Decreto de 224/1989, de 17 de octubre, por el que se regula la planificación de la normalización del uso del Euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca, más conocido como *Decreto de perfiles* (repárese en que el subtítulo de la Jornada que hoy nos ha reunido aquí es, precisamente, «La política de Perfiles lingüísticos»). Disposición reglamentaria de gran importancia en el ámbito de su aplicación pero que tampoco constituirá la última piedra del edificio normativo, sino que supone un paso más al que deberán seguir otros y que, además, deberá ejecutarse a través de distintas actuaciones de relevancia jurídica diversa. Ahora bien, el *Decreto de perfiles*, sin embargo, será la última referencia que aquí se

\* Texto de la ponencia presentada a la *Jornada de Estudio* dedicada al *Euskal Herri Administrazioen hizkuntza-eredua/Modelo lingüístico en las Administraciones Públicas Vascas*, organizada por el IVAP, en Vitoria-Gasteiz, el 30 de marzo de 1990.

haga —y muy somera porque del mismo, con mejor y más directo conocimiento de causa, hablará a continuación X. AIZPURUA— puesto que un mínimo de rigor metodológico exige comenzar por el principio, aún a riesgo de reiterar cosas sobradamente conocidas.

Así, el inicio debe situarse en el art. 3 CE, que defiere a los Estatutos la actualización de la previsión de oficialidad de las lenguas propias. El art. 6 EV así lo hará con el euskera, pero su segundo párrafo se remitirá, a su vez, a una futura normativa de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma. De esta manera, en 1982 el Parlamento Vasco dicta la Ley de Normalización del Euskera que, como desde su propia denominación pone de manifiesto, persigue ambiciosos objetivos para la lengua propia de los vascos: su *normalización*; concepto que, como ya había sido asumido por la sociolingüística, implicaba un proceso que había de ser cuidadosamente planificado. Me permito insistir —sobre todo para los juristas— en este aspecto: la Ley de Normalización del Euskera es *algo más* que una Ley de doble oficialidad (que también lo es); cuestión que, por cierto, rápidamente captó el propio Tribunal Constitucional al enjuiciar su constitucionalidad: «hay que tener en cuenta, además, que la Ley 10/1982 del Parlamento Vasco no es sólo de cooficialidad, sino que tiene (como su nombre indica) un objeto más amplio, a saber, la normalización del euskera» (S. núm. 82/1986, de 26 de junio, RI, fj 7).

Con posterioridad el Tribunal Constitucional ha ido profundizando en la funcionalidad de la *competencia lingüística autonómica*; recuérdese que éste fue un punto especialmente controvertido en la impugnación de la Ley (para lo que no hay sino repasar las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado en la representación que ostentaba, así como los votos particulares que se formularon al parecer mayoritario de la Sentencia) y de capital importancia para el logro de la finalidad perseguida. En este sentido, recientemente ha señalado, refiriéndose al respectivo ámbito competencial del Estado y de la Comunidad Autónoma, que «tal compatibilidad ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre la normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma» (S. núm. 74/1989, de 24 de abril, CC, fj 2). Me permito llamar la atención, asimismo, sobre la profundización que supone el hecho de que el Tribunal Constitucional, como se acaba de ver, utilice resueltamente (hasta siete veces en esta Sentencia), la categoría «competencia (autonómica) de normalización lingüística», que, como tal, no aparece así formulada en los textos constitucional y estatutario, pero que resulta de gran corrección técnica si se tiene en cuenta que —como ocurre

en las diversas legislaciones autonómicas sobre esta materia— las Comunidades Autónomas ordenan conjuntamente las competencias sobre regulación de la doble oficialidad y las de protección, promoción y garantía del conocimiento de la lengua propia (lo que, como ya se ha señalado, en asentada terminología de los sociolingüistas, constituye uno de los aspectos de la normalización de una lengua).

En el ámbito que ahora más nos interesa, el art. 14 de la Ley de Normalización del Euskera ya dispone la adopción por parte de los poderes públicos de las medidas tendentes a la progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco (párrafo primero), la determinación de las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de las dos lenguas oficiales (párrafo segundo), así como la consideración de mérito en las restantes plazas ponderadamente a cada nivel profesional (párrafo tercero). Analizada en profundidad esta previsión legal, en seguida se aprecia la necesidad de arbitrar un mecanismo planificador (que, obviamente, responderá a una determinada política lingüística) en el ámbito del personal al servicio de la Administración Pública.

Ahora bien, el importante paso que significó la promulgación de la Ley de Normalización del Euskera se vio pronto paralizado, como se recordará, por la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno que, si bien formalmente no suspendió la eficacia de Ley (puesto que no se invocó en su sustanciación la facultad recogida en el art. 161.2 CE), de hecho sumió en un *impasse* las actuaciones en esta materia ante la inseguridad que se suscitó. Tras un largo período de espera, a mediados de 1986 se producen las tres sentencias del Tribunal Constitucional sobre las leyes vasca, catalana y gallega (a mediados de 1988 se dictaría la relativa a la Ley balear) que aclararon en muy gran medida el panorama. En mi opinión, la Sentencia del Tribunal Constitucional, además de fijar cuestiones claves para el régimen de doble oficialidad lingüística, dejó bien parada a la Ley de Normalización del Euskera —sobre todo, teniendo en cuenta la entidad del embate constituido por el recurso de inconstitucionalidad que tuvo que soportar— y desbloqueó la situación de *impasse*, reavivando la actividad de los órganos dedicados a la normalización del euskera que, a partir de entonces, tenían más claro el camino que podían transitar y las actuaciones que podían llevar a cabo.

De hecho, a finales de 1986 el Gobierno Vasco dictará el Decreto 250/1986 sobre uso y normalización del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En esta disposición reglamentaria ya se explicita la necesidad de una planificación al respecto. Así, en su Exposición de Motivos se habla de la «elaboración de los planes precisos para el cumplimiento de los objetivos que se prevén en el presente Decreto y que, mediante el cumplimiento de los mismos, les permitiera programar de forma racional la normalización lingüística real de las mis-

mas», así como de la necesidad de «que se adopten una serie de criterios de política lingüística que lleven, de algún modo, a dichas Administraciones a considerar el euskera, bien como lengua de servicio al ciudadano o bien como lengua de trabajo, consideración a la que se llegará con la aplicación del presente Decreto». Pues bien, en este Decreto ya emerge como figura clave la del *perfil lingüístico* de cada puesto de trabajo; que deberá ser fijado por la Secretaría de Política Lingüística, atendiendo a diversos criterios que vienen recogidos en su art. 10 (recuérdese, a este respecto, que por el propio Estatuto viene determinado que en las actuaciones de ordenación lingüística se tiene que tener en cuenta la diversidad sociolingüística del País Vasco, art. 6.2<sup>o</sup> EV). La fijación de los perfiles lingüísticos permite *objetivar* los requisitos lingüísticos y alejar, así, cualquier tacha de arbitrariedad en su exigencia (o la omisión de cualquier mención a la capacidad lingüística, que éste también era un problema importante) por parte de una Administración Pública.

Tratando de esta cuestión conviene tener en cuenta y recordar la actitud que habían tenido los Tribunales de Justicia a la hora de resolver los conflictos que se les planteaban, porque éste es un tema de gran importancia (sabido es que la aplicación de las previsiones normativas a los casos concretos, en caso de discusión, queda en manos de los Tribunales). Pues bien, si en el mundo de la Administración la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Normalización del Euskera supuso el desbloqueo o la salida de la situación de paralización, en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-administrativa obligó a dar un giro de 180 grados con respecto a las posturas jurisprudenciales anteriormente mantenidas —lo que no podía ser de otra manera si tenemos en cuenta que el art. 5.1 LOPJ ordena que todos los Jueces y Tribunales «interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos»—, toda vez que el anteriormente citado art. 14 LNE vio revalidada su constitucionalidad tras la prueba de fuego del recurso de inconstitucionalidad. En efecto, si hasta 1986 la postura del Tribunal Supremo resultó restrictiva hasta puntos inadmisibles —por cuanto que la mera consideración del conocimiento de la lengua propia como mérito le resultaba discriminatorio y anticonstitucional—, por directa influencia de la interpretación del Tribunal Constitucional, con posterioridad ha tenido que rectificar definitivamente esta interpretación, aunque sea mucho más recalcitrante a la admisión del conocimiento del euskera como requisito para el acceso a la función pública. En este sentido, y directamente relacionado con el tema que ahora estamos tratando, es significativo que el Tribunal Supremo, en una de las últimas sentencias publicadas (se trata de la de 16 de mayo de 1989, art. 3.698, relativa a convocatoria de concurso-oposición para el acceso, en régimen de interinidad, a puestos de trabajo de Jefatura de la plantilla

propia de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos), haciendo suyos los fundamentos de derecho de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha señalado que «la Ley de Normalización del Euskera establece en su art. 14 que los poderes públicos determinarán las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas, euskera y castellano, con el fin de una progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en el País Vasco; precepto este declarado constitucional por el tribunal competente, como es sabido. Aquí no se ha cubierto este requisito, que no puede ser simultáneo a la convocatoria de la oposición sino previo e independiente de la misma para que, en su caso, y con el menor perjuicio posible, pueda ser objeto del control jurisdiccional a través de los oportunos recursos, de tal suerte que cuando se convoque una oposición para cubrir puestos en la Función Pública Vasca, los aspirantes —y los ciudadanos en general— sepan con antelación en cuáles de ellos será preceptivo el conocimiento de ambas lenguas, castellano y euskera; y la resolución que así lo establece tendrá que ser —lógicamente— motivada en razonamientos que explique aquella necesidad. De ahí que, aunque la Ley de Normalización del Euskera no diga cuándo ha de determinarse ese preceptivo conocimiento, sí lo exige una mínima hermenéutica lógico-jurídica en el sentido que queda apuntado. Dice la parte demandada que si bien es fiscalizable por parte de los Tribunales, la convocatoria de una plaza como bilingüe, dicha fiscalización puede realizarse a través de la descripción de los puestos de trabajo aunque no se haya motivado expresamente la necesidad del euskera. Ello es rechazable en cuanto que se prescinde de los destinatarios de la norma de convocatoria a los que no se ofrece razonamiento alguno del por qué de la exigencia del bilingüismo, y se deja su fiscalización a un momento posterior que es la revisión en vía jurisdiccional que podría ser evitada con una motivación clara y expresa de aquella exigencia. En el caso concreto que nos ocupa no se columbra de la descripción de los puestos de trabajo que se en el Anexo 1 de la Orden por qué se exige el euskera en el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en el Departamento de Presidencia y Justicia, y en algún puesto del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y no se exige el idioma comunitario en el Departamento de Política Territorial y Transportes. Es decir, no se definen las necesidades lingüísticas de los puestos de trabajo de acuerdo con las funciones a desempeñar y con los principios de racionalidad y proporcionalidad, tal y como deberá hacerse a partir del Decreto 250/1986, de 25 de noviembre sobre uso y normalización del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La prueba propuesta, al parecer, en este sentido, por el Gobierno Vasco, no se ha realizado».

Prescindiendo ahora de lo discutible que resultan algunas de las afir-

maciones contenidas en el párrafo de la sentencia que se acaba de recoger, lo cierto es que la previa asignación de un perfil lingüístico a un puesto de trabajo, establecido con carácter abstracto, general i previo, deja a *radice* sin fundamento los argumentos recién vistos.

Los dos últimos hitos normativos en esta materia son los constituidos por la Ley de la Función Pública Vasca de julio de 1989 y por el *Decreto de perfiles* de octubre del mismo año. Ambas normas están interrelacionadas e incluso su gestación estuvo mutuamente influenciada. En efecto, el Decreto del Gobierno tuvo una laboriosa y participada gestación —coetánea a la tramitación de la Ley— por cuanto que antes de su publicación en el *Boletín Oficial del País Vasco* pretendió, y logró, una amplia anuencia por parte de diversas instancias, incluidos los grupos parlamentarios: a finalés de julio de 1988 el Gobierno Vasco remitió (y en setiembre de 1988 los responsables de la política lingüística comparecieron, a petición propia, ante la Comisión de Instituciones e Interior de la Cámara para informarlo) un documento que recogía los «Principios básicos para la planificación de la normalización del uso del euskara en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Por su parte, el Grupo Parlamentario de Euskadiko Ezkerra, a comienzos de 1989, presentó una Proposición no de Ley «Relativa a los Principios Básicos para la planificación de la normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma», que tras su enmienda y debate dió lugar a la aprobación de una «Resolución de la Comisión de Instituciones del Parlamento Vasco de 17 de mayo de 1989». Pues bien, las huellas de estas actuaciones parlamentarias son fácilmente detectables tanto en el Título V de la Ley de la Función Pública Vasca como en el *Decreto de perfiles*. Se pone así de manifiesto la intención de conseguir el mayor grado de acuerdo en esta cuestión por parte de los responsables de su ordenación.

Sin entrar ahora a hacer un análisis detenido de la regulación que se desprende de esta Ley y de su Reglamento de desarrollo —puesto que será objeto de un mejor tratamiento en la ponencia de X. AIZPURUA y de una profundización mayor en la Mesa Redonda de la tarde, en la que intervendrán directos responsables de la política lingüística—, sí parece claro, con carácter preliminar, que dedicar un Título en la Ley de la Función Pública Vasca a la «Normalización Lingüística» (arts. 97 a 99) supone elevar al máximo grado normativo la ordenación de esta materia. El diseño de la regulación se basa en el perfil lingüístico —cuya definición no se recoge en esta Ley sino que habrá que esperar al art. 2 del *Decreto de perfiles*— de cada puesto, que determinará el Gobierno Vasco, a propuesta de la Secretaría de Política Lingüística. La asignación concreta, así como la fecha de su preceptividad, corresponde a los órganos de gobierno de las respectivas Administraciones Públicas: adviértase en que es una Ley aplicable a diversas Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma

(*vid.* su art. 2), pero que tiene que ser respetuosa con el grado de autonomía de cada una de ellas (lo que supone, asimismo, un evidente punto más de complicación para su aplicación).

Por su parte el *Decreto de perfiles* concreta más la cuestión aunque tampoco está exento de complejidad, probablemente porque no podía ser de otra manera ante las dificultades y los matices que requiere tal tratamiento. Así, el perfil lingüístico —siendo ésta la primera vez que aparece definido normativamente— se señala que «está determinado por los niveles de competencia en euskera necesarios para la provisión y el desempeño de los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma Vasca» (art. 2.1). No voy a entrar pormenorizadamente en los diversos preceptos de este Decreto, pero sí me permito llamar la atención sobre algunos aspectos que pudieran resultar especialmente problemáticos. En primer lugar, la multiplicidad de sujetos llamados a ejecutar las previsiones: además de los órganos de gobierno responsables de las facultades de autoorganización de cada ente administrativo, el Gobierno Vasco, la Secretaría de Política Lingüística, el IVAP y el HABE. En segundo lugar, la delimitación de las unidades administrativas a declarar bilingües. En tercer lugar la cohesión, en el acceso a la función pública, entre el acceso a Cuerpos o Escalas y el perfil lingüístico inherente al puesto de trabajo. En fin, la posibilidad o no de realizar genéricas pruebas periódicas de constatación de la capacitación lingüística (similar, de alguna manera, a las convocatorias de EGA).

Antes se ha hecho referencia a los pretendidos (y logrados, también) niveles de consenso en esta delicada tarea. Una sombra, sin embargo, se cierne a la vista del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el *Decreto de perfiles*, sobre todo teniendo en cuenta el sujeto recurrente, que no es un particular en desacuerdo con tal regulación sino la UGT de Euskadi. De sus escritos de interposición y de solicitud de suspensión (desconozco si se ha sustanciado ya el de demanda) se deduce, además, una seria y genérica impugnación de la normativa referente a la política lingüística, puesto que, ni más ni menos, se recurre (y se solicita la suspensión) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el *Decreto de perfiles* en su totalidad, los arts. 97 a 99 de la Ley de la Función Pública Vasca y el Decreto sobre uso y normalización del Euskera en el ámbito de la Administración Pública también en su totalidad. Dejando a un lado la evidente incorrección técnica de pretender que un Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa invalide una Ley posconstitucional (como es la de la Función Pública Vasca) o resuelva un recurso directo contra un reglamento (como es el Decreto 250/1986) publicado tres años antes, lo que la propia interposición del recurso y, sobre todo, la petición de suspensión ponen de manifiesto es la falta de asunción, por parte de tan significativo sindicato, del amplio acuerdo logrado en la política lingüística.

Finalizo ya mi intervención repitiendo algo que reiteradamente digo cuando trato la cuestión que hoy nos ocupa: que estamos ante una cuestión delicada puesto que afecta a personas concretas, la realidad sociolingüística de Euskadi es la que es y estamos en un momento en el que el puesto de trabajo es un bien escaso, pero en el que la Administración sigue ofertando puestos. Esto hace que las cosas resulten más complicadas y que, en consecuencia, deban hacerse lo mejor posible y sin olvidar las dificultades objetivas de la tarea a realizar.

La normalización del euskera en el ámbito de la Administración no es, a mi juicio, una cuestión de mera voluntad —que también lo es— sino que requiere acierto o, dicho de otra manera, hay que poner la voluntad al servicio del acierto. Si hoy emplear el euskera cuesta y resulta gravoso, en muchas ocasiones, hay que incentivar su uso, hacer que conlleve consecuencias agradables, positivas y apetecibles (y aquí hay un amplio margen para imaginar medidas apropiadas sin que resulten discriminatorias). Para empezar, tienen que *palparse* —además de las de otro tipo— las ventajas profesionales del *aprendizaje* o del *conocimiento* del euskera; pero también sabemos que eso no es suficiente para dar el salto a su *utilización* y en este punto hay que hacer un nuevo llamamiento a todo lo que resulte facilitar su empleo profesional.

Creo, por otro lado, que las normas —aquí tan rápidamente mencionadas— que reflejan o recogen la política lingüística seguida en este campo han tenido el beneficioso efecto de normalizar o haber hecho asumir la normalidad de la capacitación lingüística para el acceso a la función pública. Los cambios sociales necesitan tiempo y aquí no podemos ser una excepción. Así, fruto de ello, yo espero convencidamente que, por ejemplo, en un plazo de tiempo relativamente breve los recursos contra convocatorias de plazas por razones lingüísticas —que, como se recordará, llegaron a ser *sistemáticos* hace aún poco tiempo en Vizcaya— no se produzcan.

Por último, no debemos olvidar que se trata de alcanzar unos objetivos en una organización muy compleja y con una larga historia a sus espaldas como es la Administración Pública; por lo que, sin desdeñar los necesarios aspectos ideológicos —pero teniendo claro que con ellos solos bien poco se hace—, más que elaborar un discurso para «cargarnos de razones» nuestra responsabilidad es lograr dichos objetivos. En este sentido, la prudencia y el respeto hacia las personas y el conocimiento de los mecanismos de funcionamiento de la Administración y del personal a su servicio no creo que estén reñidos con la eficacia, sino todo lo contrario. MITXELENA gustaba de usar fórmulas provocativas, a veces excesivamente duras, pero que tenían la virtualidad de hacer pensar. Me permito, entonces, abusar de su cortesía y finalizar con una conocida cita suya que siempre actuará de realista contrapunto para un jurista: «No se puede confiar —como algunos hacen, más por comodidad que por otra cosa— en los efectos miríficos del decreto, ni en las declaraciones de cooficialidad u oficialidad. Así



como nuestro pueblo necesita encontrar un lugar entre los pueblos, así también nuestra lengua tiene que encontrar un lugar entre las lenguas: un lugar suficiente, que asegure su continuidad y desarrollo sin aventuras maximalistas (...), no debemos caer en el infierno del ghetto por huir del purgatorio de la diglosia. La integración nos es tan necesaria en el aspecto lingüístico como en cualquier otro.»

