

El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi: la evaluación del impacto lingüístico

Iñigo Urrutia Libarona

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.05>

Sumario: I. Introducción.—II. El nuevo sistema lingüístico: los tres pilares. II.1. El sistema lingüístico municipal anterior a la Ley de Instituciones Locales. II.2. El sistema lingüístico en la Ley de Instituciones Locales. *a) Validez de las actuaciones realizadas en una lengua oficial. b) Garantía del derecho de opción de lengua oficial. c) El uso normal de la lengua vasca como posibilidad.*—III. La documentación y la lengua.—IV. Los cargos públicos y la lengua. IV.1. Condicionantes para la redacción en euskera. IV.1. Presupuesto para una política de fomento del aprendizaje del euskara.—V. La lengua en las relaciones interadministrativas.—VI. Competencias locales en materia de normalización lingüística.—VII. La evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos.—VIII. Contratación y lengua. Conclusiones.

I. Introducción

El objetivo propuesto en este estudio es analizar el régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) que, como veremos, presenta interesantes novedades respecto del marco regulador hasta ahora aplicado en los municipios y demás entidades locales vascas. Ciertamente, se trata de una Ley importante. Una Ley nuclear para la articulación de nuestro entramado institucional y fundamental desde la perspectiva del autogobierno vasco(1).

(1) El contexto en el que se aprueba la Ley de Instituciones Locales viene marcado por el período de tímida recuperación de la crisis económica que arrancararía en el año 2008 y en un contexto normativo general en el que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) va a producir una profunda alteración, en sentido limitativo,

Pues bien, de forma acorde a lo que ha sucedido históricamente con las normas vertebradoras del sistema institucional vasco, el legislador no ha desaprovechado la ocasión para regular el régimen jurídico del euskera en esta norma que, en su medida, también viene a articular políticamente el futuro institucional del país(2).

Abordar un nuevo régimen lingüístico para las instituciones locales no era tarea sencilla por varias razones: en primer lugar, por la complejidad técnica de la materia. Plasmar en una norma jurídica un proceso social tan complejo como el de normalizar (hacer normal) progresivamente el uso de una lengua, pese a que ésta se trate de una lengua (co)oficial, resulta técnicamente complejo, como lo atestigua la rica jurisprudencia existente, que la norma, a nuestro entender, ha interpretado correctamente, e integrado en su articulado, como luego observaremos. En todo caso, conviene recordar las palabras del lingüista Koldo MITXELENA sobre la relación entre la normativa y la situación del euskera: «ninguna consideración teórica puede modificar su suerte en un sentido o en otro»(3). Efectivamente, la normativa no es más que un instrumento; un

de la configuración de la autonomía local. Se trata, esta última, de una norma que reforma la Ley de Bases de Régimen Local, con la voluntad declarada en su exposición de motivos de «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas» (sobre la afección del principio de autonomía local por la norma, PAREJO ALFONSO, Luciano, «Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia», *Cuadernos de derecho local* n.º 30, 2012, p. 60). Ciertamente, el impacto de esta reforma sobre las instituciones locales se vio algo matizada por la introducción de alguna cláusula de excepción para el País Vasco (*vid.* Disposición Adicional 1.ª LRSAL), si bien el nuevo marco competencial fijado con carácter básico requería imperiosamente la aprobación de una Ley que diera cobertura a ciertas prestaciones locales. Al margen de este contexto general, en lo que hace propiamente a la CAPV hay dos factores que también han influido en el resultado final de la Ley municipal: en primer lugar, el convencimiento (político) de un replanteamiento del sistema interno de distribución de competencias, no tanto en lo relativo a una nueva y profunda redistribución competencial, sino en lo relativo a la necesidad de un diseño de políticas públicas más integrado, con la finalidad de que el sistema en su conjunto gane en «eficiencia» (al respecto puede verse URRUTIA, Iñigo, «Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco», *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 99-100, pp. 2947-2988). Y en segundo lugar, en lo relativo a los planteamientos lingüísticos, la necesidad de adecuar la normativa a una realidad municipal consolidada, y el apoyo a nuevas ideas de avance en la normalización lingüística.

(2) *Vid.* CASTELLS ARTECHE, Jose Manuel, *Reflexiones sobre la autonomía vasca*. Ivap, Oñati, 1986, p. 211.

(3) MITXELENA, Koldo, «El largo y difícil camino del euskera» recopilado en la obra *Koldo Mitxelena entre nosotros*. Alberdania, San Sebastian, 2001, p. 399, «no se puede confiar —como algunos hacen más por comodidad que por otra cosa— en los efectos mágicos 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 debe encontrar un lugar entre las lenguas: un lugar suficiente que asegure su continuidad...».

instrumento necesario pero no suficiente para conseguir la verdadera normalización social (e institucional) del uso del euskera (4).

En segundo lugar, también resulta un factor de complejidad la heterogeneidad sociolingüística de los municipios vascos. La Ley incide sobre una materia, la normalización del uso del euskera, que debe ser aplicada en un contexto caracterizado por la diversidad de situaciones y realidades sociolingüísticas de los municipios (en cuanto al grado de conocimiento y uso social e institucional del euskera). En un recorrido que arrancara desde el municipio de La Puebla de la Barca (al sur) hasta Bermeo (al norte), y desde Carranza (al oeste) a Amezketta (al este) de menos de 100 kilómetros en cada sentido, las realidades sociolingüísticas con las que se encontrará el observador serán radicalmente diferentes, como así lo evidencian los estudios sociolingüísticos realizados (5). El factor de la diversidad, característico de toda sociedad compleja como también lo es la vasca, es un elemento que la normativa sobre normalización lingüística no puede desconocer, so pena de renunciar a su carácter transformador en esta materia. El diseño de una norma que resulte igualmente válida para contextos sociolingüísticos tan diferentes añade complejidad, en la medida que los puntos de partida no son iguales en todos los municipios. Como luego observaremos, la orientación que asume la Ley de Instituciones Locales ha sido la de reforzar la autonomía municipal (6), también en su vertiente lingüística, lo que permitirá la adecuación de la política lingüística municipal a su específica realidad sociolingüística y a sus concretas características y necesidades. El reconocimiento de una mayor autonomía lingüística también acarreará, en lógica correlación, un aumento de la responsabilidad de los municipios a la hora de diseñar y ejecutar su propia política lingüística, haciendo mesurable la rendición de cuentas por los resultados obtenidos.

(4) Sobre el alcance de la «normalización lingüística» y su vertiente competencial *vid.* VERNET i LLOBET, Jaume, «El pluralismo lingüístico» en J. Vernet y R. Punset, *Lenguas y Constitución*. Iustel, Madrid, 2007, pp. 36 ss.; también MILIAN I MASSANA, Antoni, «Principis i criteris en la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en matèria lingüística» en A. Milian (coord), *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, pp. 129-174

(5) *Vid.* «V. Mapa Sociolingüístico», Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2014 (elaborado en base a los datos recogidos en el Censo de Población y Viviendas de 2011); también «V Encuesta Sociolingüística. 2011: País Vasco, Comunidad Autónoma Vasca, Navarra, País Vasco Norte», Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2013 (contiene los datos oficiales más pormenorizados de la situación lingüística; refiere datos de 2011).

(6) El refuerzo de la garantía de la autonomía local es una de las notas que caracterizan la LILE, que trata de dar un salto desde lo declarativo a la configuración del municipio como un verdadero poder público local (*vid.* art.s 1.2, 1.3). La garantía de la autonomía se evidencia también en la participación activa de los municipios en los procesos normativos de los demás niveles institucionales (5.1), así como en su participación orgánica en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (título VII) y en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (Disposición Final); se prevé también un sistema de «alerta temprana» para garantizar la autonomía local (art. 87 y 88).

La regulación lingüística resultaba compleja pero, al mismo tiempo, necesaria. De un lado, la realidad de la práctica administrativa general en Euskadi, y específicamente en las entidades locales, muestra que tanto la producción documental y normativa, como la actividad administrativa interna continúan realizándose muy mayoritariamente en lengua castellana, utilizándose los servicios de traducción como instrumento para garantizar el derecho de uso del euskera que corresponde a los interesados. El objetivo de convertir al euskera también en lengua normal de trabajo, como lo es muy mayoritariamente el castellano, requería de una nueva orientación de la política lingüística municipal.

De otro lado, la necesidad de la norma también era evidente en los municipios con mayores índices de población vasco parlante, en los que la vida social se realiza muy mayoritariamente en lengua vasca, pese a ser la excepción (7). Por las razones a que luego aludiremos, la normativa sobre uso de las lenguas oficiales contenida en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNE), ha resultado excesivamente rígida en ciertos contextos. Entre estos se encuentran, en primer lugar, aquellos municipios que han venido esforzándose en convertir el euskera en lengua normal de trabajo, en la medida que el principio legal de uso simultáneo de ambas lenguas en las actuaciones administrativas, que se convertiría en la regla general tras la STC 82/1986, de 26 de junio, no se acomodaba a la política de «uso normal» del euskera puesta en práctica en los mismos (8). La excesiva rigidez de

(7) De acuerdo con los datos oficiales (V Mapa Sociolingüístico, 2014) en los municipios con índices de población vasco parlante que representan más del 80% de la población total, residen 63.493 personas, el 3,1 % de la población de la CAE. El número de euskaldunes asciende a 53.528, es decir, el 7,1 % del total de euskaldunes. Se trata de municipios pequeños en su mayoría, con menos de 5.000 habitantes, con excepción de Azpeitia y Lekeitio. Con relación a la evolución de estos municipios, dice el V. Mapa Sociolingüístico que «la cuarta zona ha perdido municipios y población euskaldun, ambos en beneficio de la tercera zona. Hace 30 años, la cuarta zona estaba integrada por 79 municipios, 17 más que en la actualidad» (p. 38).

(8) La redacción original de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera diseñó un sistema lingüístico dual en atención a diferente realidad sociolingüística existen en las diferentes zonas del país. De un lado, se estableció un régimen lingüístico general, caracterizado por el uso simultáneo de ambas lenguas oficiales a todos los efectos, cuya aplicación se preveía de aplicación en todo el territorio salvo en los núcleos más vascófonos (art. 8.1 y 8.2), y de otro lado se previó un régimen especial, caracterizado por el uso normal o principal de la lengua vasca, que sería diseñado para ser aplicado en las entidades locales con mayores índices de conocimiento y uso de la lengua vasca. El artículo 8.3 de la LNE preveía que: «No obstante lo preceptuado anteriormente, los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración local, cuando en razón de la determinación sociolingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos». Como se sabe, el TC declaró inconstitucional ese precepto afirmando «el art. 8.3 viene a ser inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el art. 3.1 de la CE, en relación con la no existencia del deber de conocimiento del euskera en zona alguna del territorio del Estado, que resulta del art. 6 EAPV» (STC 82/1986, FJ 10). La tacha de inconstitucionalidad del art. 8.3 LNE se soportó sobre la inexistencia de un deber de conocimiento del euskera, cosa ajena a lo que, a nuestro juicio, expresaba el precepto, que no era más que la posibilidad de utilizar

la normativa también se evidenciaba, quizás, en el sentido inverso, en los municipios muy mayoritariamente castellanoparlantes. Pues bien, la inseguridad jurídica producida, paradójicamente, por el uso de una de las lenguas oficiales en las actuaciones internas municipales ha dado paso, con la Ley de Instituciones Locales, a una nueva situación en la que el uso normalizado de la lengua propia ha encontrado respaldo jurídico, garantizando, en todo caso, los derechos de opción de lengua de la ciudadanía.

Con relación a los aspectos lingüísticos, la Ley de Instituciones Locales incorpora dos características generales destacables. En primer lugar, el compromiso con el proceso de normalización lingüística. Este carácter se evidencia no sólo en la posición sistemática privilegiada de los artículos determinantes sobre el régimen lingüístico, los artículos 6 y 7, que se encuentran en el título preliminar, junto con los principios rectores del régimen local y la acción de gobierno de los municipios, y justo después de regular la garantía de la autonomía local. El compromiso de la Ley se plasma también en su exposición de motivos, que contiene referencias como las siguientes: «apuesta clara por la preservación, asentamiento y desarrollo del euskera», «la administración debe ser ejemplo y guía de su plena recuperación», «apuesta... por una progresiva euskaldunización de su funcionamiento», «los municipios vascos deben ser precursores en esta labor», «esta ley pretende ser pionera en un proceso en el que todos los poderes públicos apuesten aún más decididamente por el euskera», «lograr una verdadera normalización en el uso del euskera»... (9) Más allá de lo retórico, esas referencias suponen una justificación del cambio de rumbo en materia lingüística (10), una guía interpretativa del nuevo sistema, y el parámetro desde el que habrá de interpretarse la autonomía lingüística que la Ley reconoce a las entidades locales.

En segundo lugar, se trata de una norma innovadora en materia lingüística. Ello se expresa en varios puntos, como la introducción de un sistema de uso de las lenguas diferente al que aplicarán las demás administraciones radicadas en la CAPV, introduce nuevas categorías como «los

con plenos efectos una sola de las lenguas oficiales (el euskera), garantizándose en todo caso el derecho de quien deseara utilizar el castellano.

(9) Todas las referencias se han extraído del epígrafe IV de la Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi. También hay referencias al euskera en el epígrafe VI de la Exposición de Motivos.

(10) Una interesante reflexión sobre el papel del preámbulo de las leyes en los casos de modificación del sistema, y su interpretación por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en VIVER i PI-SUNYER, Carles, «Los efectos vinculantes de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿puede éste reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales?», *REDC* n.º 97, 2013, pp. 36-40.

espacios vitales del euskera» (11), prevé nuevos instrumentos de normalización lingüística como la evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos (12), incluye una habilitación legal expresa para la inclusión de cláusulas lingüísticas en la contratación (13) y, por primera vez, se contemplan acciones de política lingüística dirigidas a los cargos políticos, orientadas a la adquisición y mejora de sus competencias lingüísticas. Esto supone un nuevo enfoque de la normalización lingüística, desde una perspectiva más integral, tratando de acompasar las acciones y el esfuerzo que viene realizando el personal al servicio de las administraciones locales al ámbito de los concejales, con el fin de hacer efectivo el objetivo legal de lograr que el euskera pueda convertirse, también, en lengua de trabajo en las entidades locales.

Son varios los preceptos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi que se refieren, de forma más o menos explícita, al régimen jurídico de las lenguas oficiales (14). Ordenaremos la exposición haciendo referencia a las siguientes cuestiones: el nuevo sistema lingüístico de las entidades locales, los límites del uso normal de la lengua vasca por parte de los municipios, la política lingüística dirigida a los cargos políticos, la delimitación de las competencias en materia lingüística reconocidas a los municipios y su naturaleza, la evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos y, finalmente, la habilitación legal para introducir cláusulas lingüísticas en los contratos que celebren las administraciones locales. Terminaremos el estudio con unas reflexiones conclusivas.

II. El nuevo sistema lingüístico: los tres pilares

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi ha modificado las reglas que rigen el uso de las lenguas oficiales en la administración local. Para comprender el alcance de la reforma comenzaremos refiriendo, muy brevemente, la situación hasta ahora vigente, y el margen de disposición con el que cuenta el legislador a la hora de fijar el sistema lingüístico, dentro del marco constitucional de doble oficialidad lingüística.

(11) Artículo 25.9 LILE (en la versión en euskera se utiliza la denominación «arnasguneak»). La referencia a los municipios vasco parlantes («udal euskaldunak») contenida en la versión lingüística original en euskera del art. 7.7 (no así en la versión en lengua castellana, que en ese artículo se refiere a los «municipios») ha sido suprimida mediante la corrección de errores de la Ley publicada en el BOPV n.º 123, miércoles 29 de junio de 2016.

(12) Vid. epígrafe VII de este trabajo.

(13) Vid. epígrafe VIII de este trabajo.

(14) Además de la Exposición de Motivos, véanse los siguientes artículos de la LILE: 6, 7, 17.1.26, 25.9, 30.6, 43.1.h), 50.9, 107 y Disposición Adicional 7ª.

II.1. El sistema lingüístico municipal anterior a la Ley de Instituciones Locales

El fundamento básico de la planificación lingüística en las Administraciones Públicas vascas se encuentra en la declaración del euskera, lengua propia del país, como lengua oficial junto con el castellano en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, completando la habilitación constitucional contenida en el artículo 3.2 CE(15). El artículo 6 del Estatuto de Autonomía establece los caracteres fundamentales del estatus de oficialidad del euskera: en primer lugar, el reconocimiento del derecho a conocerla y a usarla (párrafo 1), en segundo lugar, el principio de no discriminación por razón de lengua (párrafo 3), y en tercer lugar, como reverso del expreso reconocimiento del derecho de uso, el mandato dirigido a las Instituciones Comunes del país para que, «teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco» garanticen el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial (párrafo 2).

Fruto de ese mandato-habilitación, se aprobó la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNE), que es la norma que ha regido el sistema lingüístico en las entidades locales hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Instituciones Locales, y que seguirá rigiendo respecto de las demás instituciones públicas vascas. Con relación al uso del euskera y del castellano ante las administraciones públicas, la Ley de Normalización, tras declarar el «derecho lingüístico fundamental a relacionarse en euskera o en castellano oralmente y/o por escrito con la Administración y con cualquier Organismo o Entidad radicado en la Comunidad Autónoma» (art. 5.2.a), estableció un régimen lingüístico común, caracterizado por el uso conjunto y simultáneo de ambas lenguas oficiales. El art. 8 fija, en sus párrafos 1 y 2, la regla básica según la cual tanto las «disposiciones normativas» y «resoluciones oficiales que emanen de los poderes públicos», como «los actos en que intervengan los poderes públicos», «notificaciones y comunicaciones administrativas» han de redactarse en bilingüe (el sistema utilizado ha sido el de doble co-

(15) El artículo 3.2 CE declara la oficialidad de las lenguas en las respectivas Comunidades Autónomas «de acuerdo con sus Estatutos». El Estatuto es la norma que, por quererlo así la Constitución, resulta competente para configurar el modelo lingüístico de cada Comunidad Autónoma (vid. FOS-SAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 98). La STC 31/2010, se ha referido a ello indicando que «el carácter propio de una lengua española distinta del castellano es, por tanto, la condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial por un Estatuto de Autonomía» (FJ 14). Sobre el alcance de esta sentencia MILIAN i MASSANA, Antoni, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista jurídica de les Illes Balears*, n.º 9, 2011, pp. 39-68; PONS i PARERA, Eva, «Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el régimen lingüístico del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, n.º. 12, 2011, pp. 120-152.

lumna). La utilización de ambas lenguas de forma conjunta se prevé con carácter general y únicamente se exceptiona con relación a las notificaciones y comunicaciones administrativas cuando «los interesados privados elijan expresamente la utilización de una de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma» (8.2). Se trata de la notificación en una única lengua, como excepción a la regla de uso simultáneo, ejercitable, lógicamente, respecto de una y la otra lengua.

Los términos que utiliza el art. 8.2 de la LNE pueden ser objeto de interpretaciones diferentes, desde las más restrictivas (únicamente referidas a las normas y a los actos con virtualidad externa(16)) hasta las más amplias, que exigirían que todo acto o actuación en el que participan los poderes públicos, sea de la naturaleza que fuera, sea redactado en forma bilingüe. Esta última línea interpretativa ha sido asumida por alguna Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco(17), extendiendo la exigencia de redacción simultánea en ambas lenguas de todo tipo de documento administrativo, incluso técnico.

Interesa destacar que el uso simultáneo de ambas lenguas oficiales no es un efecto exigido por el sistema constitucional de doble oficialidad(18). De hecho, la legislación del Estado que regula el uso de las lenguas oficiales en los territorios donde rige la doble oficialidad lingüística no requiere que ambas lenguas oficiales se utilicen simultáneamente en los procedimientos tramitados por su administración periférica. De acuerdo con las reglas que establece la legislación sobre procedimiento administrativo común, la lengua de tramitación de los procedimientos administrativos será o bien la lengua castellana (cuyo uso preferente se evidencia al establecerse como la regla general), o bien la lengua propia de la Comunidad Autónoma, que habrá de utilizarse si el único (o todos) los interesados utilizan esta lengua(19). De igual forma, la lengua a emplear

(16) En apoyo a esta tesis cabría interpretar que es el artículo 6.2 de la LNE el encargado de regular la lengua de procedimiento, mientras que el 8.1 y 2 se refieren exclusivamente a los actos objeto de notificación o publicación (con proyección externa).

(17) Entre otras, *vid.* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 30 de diciembre de 1995, que entiende que «el art. 8.1 se refiere a la actividad administrativa con trascendencia externa, el art. 8.2 se atiene a la actividad administrativa general».

(18) Al respecto, MILIAN I MASSANA, Antoni. «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 9, 2011, p. p. 45 i 46. Véase del mismo autor, *Más sobre Derechos Lingüísticos*, Tirant lo Blanch, 2016, p. 53 y 16.

(19) *Vid.* art. 36.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC) cuyo primer párrafo establece la regla general en estos términos «la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano». La excepción se establece seguidamente, al garantizar el derecho de los interesados a utilizar la lengua cooficial en sus relaciones con la administración periférica, caso en el que el procedimiento se tramitará (exclusivamente) en la lengua elegida por el interesado; de existir discrepancia en cuanto a la lengua por parte de los interesados, la lengua de procedimiento será el castellano, si bien los documentos o testimo-

en los actos «de comunicación» será aquella por la que el interesado hubiera optado, y no ambas lenguas a la vez. En la misma línea, la LOPJ tampoco exige el uso simultáneo de las dos lenguas oficiales en el ámbito judicial (20).

El Tribunal Constitucional se ha referido a ello afirmando que: «La utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule... El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma» (21). En definitiva, el uso de las lenguas oficiales puede ser objeto de regulación, pudiendo dar lugar a realizaciones diferentes. La normativa determinará qué actos jurídicos deben realizarse utilizando simultáneamente las dos lenguas oficiales, qué actos pueden adoptarse en una sola lengua oficial, y en qué condiciones, estableciendo el modelo lingüístico. El límite de la disponibilidad vendrá determinado, principalmente, por la garantía del derecho ciudadano de opción de lengua.

II.2. El sistema lingüístico en la Ley de Instituciones Locales

La Ley de Instituciones Locales diseña un sistema que posibilita a los municipios el uso de una sola lengua oficial garantizando, en todo caso, el derecho de opción de lengua de la ciudadanía en los actos de comunicación (22), y lo hace sobre la base de los siguientes tres parámetros:

nios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por cada uno. Este régimen se reproduce en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 15.1. En todo caso, la aplicación práctica de este precepto en cuanto al uso procedimental del euskera o de las notificaciones en euskera ha sido muy deficitario, como lo atestiguan los informes de evaluación sobre la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en España (*vid.* Informe del Comité de Expertos de la CELRM sobre la aplicación de la Carta en España – 4.º ciclo de supervisión, 20.03.2015, apdo 279 «The Committee of Experts strongly urges the Spanish authorities to substantially increase the number of Basque-speaking staff in the relevant state administration offices and to develop adequate training schemes»). Véase también Joan MARCET, «La política lingüística de l'estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural», *Revista de Llengua i Dret* n.º 59, 2013, p. 59-74.

(20) *Vid.* artículo 231 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

(21) STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 9.

(22) El sistema, a grandes rasgos, coincide con el regulado por la legislación sobre procedimiento administrativo común antes referida, que prevé el uso de una única oficial en el procedimiento, y los actos de comunicación en la lengua de opción. Normativa que, como sabemos, resulta de aplicación en la Administración General del Estado con sede en las CCAA con doble oficialidad lingüística.

A. VALIDEZ DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS EN UNA LENGUA OFICIAL

El artículo 6.1 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, en su segundo párrafo, dispone lo siguiente:

«De acuerdo con la oficialidad reconocida al euskera y al castellano, tanto el uso del euskera como el uso del castellano en las actuaciones de las entidades locales tendrán plena validez jurídica, siempre sin perjuicio del deber de las entidades locales de garantizar, en las relaciones con los particulares, el uso de la lengua oficial que hubiera sido elegida por estos» (6.1.2 LILE).

El párrafo transcrito declara la validez jurídica de las actuaciones realizadas en una lengua oficial, sin exigir el uso simultáneo de ambas, y, asimismo, el deber de las entidades locales de adecuarse a la opción lingüística de los interesados. El nuevo sistema parte del alcance jurídico del concepto de «lengua oficial» al que se referiría el TC en los siguientes términos: «aunque la Constitución no define sino que da por supuesto lo que sea 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 [...]» (23).

Efectivamente, la «lengua» puede concebirse como un elemento formal del acto jurídico (escrito o verbal), de tal forma que la validez de éste dependerá de la caracterización de aquella por parte del ordenamiento jurídico. Declarar una o más lenguas como «lenguas oficiales» supone la identificación jurídica del medio lingüístico que los poderes públicos adoptan como «medios normales de comunicación» (intracomunicación, intercomunicación y extracomunicación, dice MILIAN i MASSANA (24)), y como vehículo de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos (y estos con aquellos).

La utilización de una lengua oficial será condición de validez de la actuación administrativa. Sobre la base de la doble oficialidad, la utilización

(23) STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2 (la cursiva se ha añadido).

(24) MILIAN i MASSANA, Antoni, «La regulación constitucional del multilingüismo», *REDC* n.º 10, 1984, p. 131; véase también ALBERTI, Enoch «El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos» *VVAA*, Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999, p. 80; ARZOS SANTISTEBAN, Xabier, «Derechos lingüísticos y administración pública: entre unidad, diversidad y progresividad» en A. López Castillo (dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 299 ss.

formal de una (u otra) lengua oficial dará validez a la actuación, tanto en la actividad interna de los poderes públicos como en la actividad relacional de éstos con los particulares(25), si bien, en el ámbito relacional, la eficacia de tales actuaciones dependerá de que la lengua oficial utilizada se acomode a la opción lingüística del interesado. Este es el segundo parámetro definidor del sistema, que se analizará seguidamente.

En todo caso, en un sistema de doble oficialidad, la validez de una actuación no puede hacerse depender de que ambas lenguas se utilicen de forma conjunta. Si esto se entendiera así, se pondría en cuestión el carácter oficial de cada una de ellas.

B. GARANTÍA DEL DERECHO DE OPCIÓN DE LENGUA OFICIAL

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi presta atención especial a la garantía del derecho de opción de lengua por parte de la ciudadanía al relacionarse con la Administración Local(26). Desde una perspectiva general se ha de comenzar diciendo que el derecho de opción de lengua es un efecto directamente derivado de la doble oficialidad lingüística, formando parte de su estatuto básico(27). Es unánimemente aceptado que la oficialidad de una lengua implica el reconocimiento de un derecho público subjetivo a su uso(28) y, en su virtud, los ciudadanos podrán optar por la lengua de su preferencia en sus relaciones con los poderes públicos, configurando la vertiente de derecho libertad del mismo. El ciudadano se convierte en el centro de gravedad del sistema lingüístico.

(25) Vid. AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*, Diputación Foral de Guipúzcoa, San Sebastián, 2003, p. 85. También PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel, «Principios del régimen jurídico-lingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad» en J.M. Pérez Fernandez (coor), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 23 ss.

(26) La LILE reitera la garantía del derecho de opción de lengua por parte de los ciudadanos en los siguientes artículos: 6.1 (1), 6.1 (2) y 6.3.

(27) Vid. STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3.

(28) En el plano doctrinal existe unanimidad al respecto. Vid. AGIRREAZKUENAGA «Reflexiones Jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas» en VV.AA. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. T. II. Civitas, Madrid, 1991, p. 282 donde se refiere al «derecho a una lengua» como efecto de la cooficialidad; COBREROS, Edorta, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, IVAP, Oñati, 1989, p. 111 se refiere a ese derecho como «una de las prototípicas derivaciones o consecuencias de la declaración de la cooficialidad»; TOLIVAR ALAS, Leopoldo, *Las libertades lingüísticas*. INAP, Madrid, 1987, p. 57 habla de «derecho subjetivo al bilingüismo»; PRIETO DE PEDRO *Lenguas...* cit. p. 35 se refiere a «la posición subjetiva» deducida de la cooficialidad; E. ALBERTI «El régimen jurídico de doble oficialidad...» cit. p. 94 se refiere al «contenido básico esencial del propio estatuto de oficialidad».

Frente al ejercicio del derecho de opción, la Administración deberá, de un lado, consentir la opción lingüística y otorgar efectos a las manifestaciones de voluntad de los particulares realizadas en la lengua oficial elegida. De otro lado, la Administración deberá adaptarse a la opción lingüística del interesado para relacionarse con él. Partiendo de la posición de la Administración de forma instrumental y al servicio de la ciudadanía, la posibilidad de que la Administración pudiera dirigirse a éste en una lengua diferente a la que desea utilizar, no cumpliría con la finalidad del derecho de uso de las lenguas oficiales, ya que le forzaría a utilizar una lengua que él no ha elegido. Esta libertad de uso actúa de forma igual respecto de ambas lenguas oficiales y deriva de la doble oficialidad.

Desde el punto de vista formal, el estatus de oficialidad compartida de las lenguas significa igualdad de lenguas. No existe una lengua que sea más oficial que la otra. Ciertamente, la Constitución introduce una asimetría entre las lenguas oficiales sobre la base de que solo se prescribe respecto del castellano un deber de conocimiento. A través del recurso al deber de conocimiento del castellano se ha argumentado la existencia de una garantía superior del castellano respecto de las lenguas propias (29). Esa visión no se comparte por la razón de que el deber de conocimiento de una lengua no puede dar pie a que la Administración pueda forzar al ciudadano a utilizar una lengua oficial distinta a la oficial de su elección. El deber de conocimiento del castellano ha de hacerse compatible con la libertad de uso de las lenguas propias cooficiales que corresponde a cada persona.

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi caracteriza de la siguiente forma el derecho de opción lingüística en su art. 6.3:

«Con independencia de que las entidades locales puedan emplear una de las dos lenguas oficiales dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi en sus relaciones internas o en sus relaciones con cualquier otra administración pública o incluso en sus comunicaciones con los particulares, deberán arbitrar los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en la otra lengua oficial pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que comporten a los ciudadanos una carga u obligación» (art. 6.3 LILE).

El art. 6.3 LILE viene a decir dos cosas: en primer lugar, afirma la posibilidad de utilizar una única lengua oficial, y en segundo lugar, se refiere

(29) FABEIRO FIDALGO, Patricia, *El Derecho de Usar y el Deber de Conocer las Lenguas en la Constitución Española de 1978*, Iustel, Nadris, 2013, p. 114 entiende que el art. 3.1 CE hace del castellano una garantía institucional, lo que no sucede con el resto de las lenguas oficiales.

a la libertad de opción de lengua por parte de la ciudadanía, configurándola de una forma particularmente garantista. En concreto el art. 6.3 reproduce prácticamente los términos que empleara la STC 31/2010 al decir lo siguiente:

«en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública» (FJ 23).

El alcance de esas palabras resulta complejo. Y es que si partimos de que el TC no impone el uso simultáneo de las dos lenguas⁽³⁰⁾ y que el uso normal de una de ellas resulta acorde a su carácter de lengua oficial, puede resultar contradictorio que se declare que los ciudadanos deban recibir las comunicaciones en la lengua por la que opten sin que tengan que mostrar cuál es su opción, máxime si son conscientes de que la Administración a la que se dirigen actúa de acuerdo con un proceso de normalización lingüística. La vía de solución al dilema que supone, de un lado, que la Administración pueda utilizar con normalidad una o la otra lengua, y por otro, que la Administración no pueda imponer cargas al interesado para averiguar cuál es su lengua de opción, habrá de articularse, a mi juicio, de la siguiente forma: la Administración deberá reconocer relevancia a las circunstancias que resulten indicativas de la opción lingüística efectuada por el ciudadano, si es que existen⁽³¹⁾. Es decir, si el ciudadano utiliza el euskera para formular una solicitud o un recurso, de forma presencial o electró-

(30) *Vid.* MILIAN i MASSANA, Antoni, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència...» cit. p. 45.

(31) *Vid.* Sentencias del Tribunal Superior de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) Sentencia núm. 177/2013, de 6 marzo, FJ 8. (recurso contra el Reglamento para el uso de la lengua catalana de la Diputación de Girona); STSJCat (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) Sentencia núm. 178/2013 de 6 marzo, FJ 3 (recurso contra el Reglamento para el uso de las lenguas catalana y occitana aranesa de la Diputación de Lleida). STJCat (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) Sentencia núm. 316/2012, de 23 de mayo de 2013, FJ 6 (sobre el Reglamento de uso de la lengua catalana en el Ayuntamiento de Barcelona).

nica(32), o se dirige oralmente en euskera a los agentes, la respuesta habrá de articularse en esa lengua. En definitiva, la administración deberá facilitar al interesado el ejercicio de su derecho de opción de lengua. Eso es lo que la Ley de Instituciones Locales de Euskadi trataría de garantizar.

El problema podría plantearse cuando la Administración no tiene elementos indicativos de la opción lingüística del interesado o interpreta incorrectamente tales indicios. La respuesta a ese interrogante también resulta compleja. Y es que, en la medida que la Administración ha utilizado una de las lenguas oficiales, el acto, en principio, sería jurídicamente válido desde la perspectiva lingüístico-formal, si bien la notificación incurrirá en un vicio por resultar contraria al derecho de opción que deriva del régimen jurídico de la doble oficialidad. El defecto formal de la notificación supondrá su ineficacia. Ahora bien, ante esta situación ¿qué opciones caben? Entendemos que solo dos: la primera opción sería entender que el interesado deba reaccionar frente a esa notificación inválida, solicitando que la Administración utilice la lengua oficial que el interesado desee; la segunda opción sería que el interesado no hiciera nada, reconociéndose efectos suspensivos automáticos a la notificación inválida. Es cierto que la primera de las opciones es la que quiere evitar la Sentencia del TC arriba transcrita(33), pero la suspensión automática de los efectos de una notificación lingüísticamente incorrecta, para resultar posible, debiera proveerse en una Ley, y no hay ley que la establezca.

En definitiva, a mi juicio, en el caso de inexistencia de elementos indicativos de la opción de lengua, así como en el caso de incorrecta interpretación de los indicios lingüísticos, volvemos a la situación de inicio. El interesado habrá de reaccionar frente a la notificación del Ayuntamiento, momento en el que ésta perderá efectos, y solicitar una nueva en su lengua de opción. En todo caso, ello no debiera eximir a la Administración de mostrarse atenta a los indicios lingüísticos y otorgarles relevancia(34), que es lo que la nueva Ley de Institucionales Locales demanda a través del art. 6.3, cuyo incumplimiento podría acarrear, ahora, la consiguiente responsabilidad administrativa de concurrir los requisitos legalmente es-

(32) Sobre la problemática lingüística en los registros electrónicos LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «Las lenguas oficiales en los registros administrativos: La colaboración entre administraciones, interconexión electrónica e intercambio de datos, documentos y certificaciones entre administraciones», en A. Milian (coor), *Drets lingüístics, de debò?: Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2012, pp. 165 y ss.; en la misma obra AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «Les llengües oficials en els procediments administratius, amb particular referència als procediments tramitats per mitjans electrònics» pp. 119 ss.

(33) SEGURA GINARD, Lluís J., «Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional», *Revista de Llengua i Dret*, n.º 56, 2011, p. 91.

(34) Vid. ABERASTURI GORRIÑO, Unai, «La diligencia debida en la práctica de las notificaciones y la protección de datos de carácter personal», *REDA* n.º 161, 2014, pp. 193 ss.

tablecidos. La eventual responsabilidad administrativa derivada de ese deber especial de atención de las circunstancias indicativas de la opción de lengua del interesado es, a mi juicio, el aspecto realmente novedoso del nuevo régimen de notificaciones.

C. EL USO NORMAL DE LA LENGUA VASCA COMO POSIBILIDAD

El tercer parámetro que introduce la LILE es el reconocimiento expreso de la posibilidad de utilizar normalmente el euskera como lengua de tramitación y como lengua de servicio a la ciudadanía. El art. 6.1 de la LILE dice así:

«El euskera, lengua propia del País Vasco, es, como el castellano, lengua oficial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y, como tal, será lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en sus actividades, garantizando en todo caso el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a escoger la lengua oficial en la que se relacionan con los entes locales y el correlativo deber de estos de atenderles en la lengua escogida, adoptando con tal fin las medidas necesarias» (art. 6.1 LILE).

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

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

(35) La exposición de motivos expresa el alcance del precepto en los siguientes términos: «esta ley, siempre respetuosa con la autonomía local, favorece, si así lo decide la entidad local correspondiente, que el euskera pueda ser la lengua de trabajo de dicha entidad». Repárese en que el uso normal y general del euskera se plantea en términos de posibilidad, y en todo caso de forma condicionada

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

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

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

A nuestro juicio el art. 6.1 resulta plenamente constitucional de acuerdo con la interpretación de la STC 31/2010. Esta sentencia se refirió al concepto de «lengua propia», al que el art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de

a la garantía del derecho de opción de lengua (apdo IV, párrafo 5). A este último respecto, la garantía del derecho de opción lingüística que corresponde a la ciudadanía sí que se plantea en términos imperativos: «dicho esto, hay que manifestar también, por un lado, que la apuesta decidida a favor de la euskaldunización de la Administración local vasca no puede desconocer en ningún caso los derechos lingüísticos de la ciudadanía, que en todo momento tendrá el derecho a ser atendida en la lengua oficial de su elección y a no sufrir indefensión alguna por el desconocimiento de alguna de las dos lenguas oficiales» (ibid).

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

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

Cataluña anudó el efecto de ser «lengua de uso normal y preferente» de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. El TC entendió que el término «uso normal» de la lengua propia no tiene carácter prescriptivo, limitándose a describir una realidad social, por lo que no lo declaró inconstitucional. Por el contrario, declaró inconstitucional el inciso «y preferente» del art. 6.1 del Estatuto sobre la base de que «implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado» (38). El TC introduce un nuevo paradigma, a saber, a la posición de igualdad plena entre las lenguas oficiales (39) se enlaza el «equilibrio inexcusable» entre ellas, introduciéndose en el ámbito de la política lingüística. No obstante el TC admitió que tal equilibrio ha de entenderse:

«sin perjuicio... de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener» (40).

La conclusión a la que nos ha de llevar este nuevo canon de constitucionalidad sería el siguiente: el carácter de lengua propia no sirve por sí mismo para otorgar una primacía general a la lengua oficial distinta del castellano, ahora bien, el TC no niega que la normalización lingüística pueda justificar un trato preferente a la lengua propia. No es el criterio de la «lengua propia» sino el de la normalización lingüística («la política de fomento y difusión del catalán» dice el TC (41)) el que faculta, en su caso, las medidas de acción positiva. El criterio de la posición de igualdad entre las lenguas que afirma el Tribunal vendría referido a la igualdad en el plano de la oficialidad. Efectivamente, el patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas oficiales tiene naturaleza esencialmente jurídica debiendo

(38) *Ibid.*

(39) *Vid.* PONS PARERA, Eva, «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny...» cit. p. 120 ss.

(40) STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14.

(41) «... en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23).

ser aplicado en un contexto de desigualdad de lenguas explicado por razones históricas, políticas, socioeconómicas, sociolingüísticas, etc. El estatus de oficialidad de la lengua propia no se corresponde con una situación de plenitud en la oficialidad, ni tampoco con una situación de igualdad material entre las lenguas oficiales. La normalización lingüística asume la perspectiva sustancial de la doble oficialidad a través del impulso a las entidades locales para que adopten medidas de afirmación positiva que favorezcan a la lengua cuya oficialidad ha de materializarse y hacerse efectiva. Se trata de la normalización, como proceso gradual dirigido a hacer normal y general el uso de la lengua oficial (42), corrigiendo situaciones de desequilibrio heredadas históricamente, y así impedir que el euskera ocupe una situación marginal o secundaria. Esa perspectiva es asumida por el art. 6.1 de la LILE.

Como lectura de conjunto cabría decir que el art. 6 de la LILE cumple con el mandato del art. 6 del Estatuto de Autonomía de Gernika, que habilita al legislador a articular un proceso que normalice el uso del euskara en atención a las concretas situaciones sociolingüística de los municipios, es decir, convierta al euskara en lengua de uso normal y general en la actividad de las Administraciones, como lo es, en la actualidad, la lengua castellana. La LILE ha optado por articular este proceso abriendo posibilidades de actuación a los entes locales, e integrando la gestión lingüística dentro de la autonomía local. La autonomía local ha sido ampliada en materia lingüística, de tal forma que las entidades locales, en atención a sus concretas situaciones sociolingüísticas y capacidades, podrán dar pasos para convertir también el euskera en lengua de servicio y lengua de trabajo. En todo caso, la LILE no es una Ley neutra en materia lingüística, conteniendo un claro mandato de actuación en favor de la normalización del uso del euskera en los municipios y demás entidades locales.

III. La documentación y la lengua

El párrafo 2 del art. 6 de la LILE cita un número determinado de documentos, posibilitando que los mismos puedan ser redactados en euskera. En concreto, «las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera» (43). La cuestión que se plantea es determinar si, de acuerdo con la LILE, los documentos expresamente citados suponen una

(42) Vid. VERNET, Jaume, *Normalització lingüística i accés a la funció pública*, Fundació Jaume Caillís, Barcelona, 1992, p. 54.

(43) Art. 6.2 LILE.

lista cerrada, o por el contrario se trata de un listado abierto; es decir, ¿solo los documentos que citados pueden elaborarse en euskera? ¿Qué ocurre, por ejemplo, con los «informes», que la norma no cita?

Los documentos citados por el art. 6.2 LILE son los que enumera el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), en sus artículos 86.1 (convocatorias de las sesiones, las órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las Comisiones Informativas) y 110.2 (actas), habiéndose añadido los «acuerdos».

Entendemos que el listado de documentos no puede entenderse como un listado cerrado tanto por razones formales como materiales. Como se sabe, los artículos referidos del ROF posibilitan que los documentos citados puedan ser redactados en las lenguas cooficiales «cuando así lo exija la legislación de la Comunidad Autónoma o lo acuerde la Corporación» (44). Es decir, la LILE, a través del art. 6.2, vendría a establecer la exigencia que requiere el ROF a los efectos de la redacción en euskera de tales documentos, sin que ello signifique que aquellos documentos no citados por el ROF no puedan redactarse, asimismo, en lengua vasca, en cuanto lengua oficial. Piénsese en los informes jurídicos, de intervención, en los informes técnicos que requieran los procedimientos, oficios, o la documentación administrativa que acompaña a los procedimientos administrativos de toda índole.

No hay obstáculo para que aquellos documentos no citados puedan ser redactados en euskera. Las razones que avalan esta afirmación son varias. En primer lugar, la propia LILE declara en el art. 6.1 que las actuaciones de las entidades locales realizadas en euskera tendrán plena validez jurídica. La exposición de motivos interpreta esta previsión afirmando que el euskera «sin perjuicio de los derechos lingüísticos reconocidos a la ciudadanía, queda reconocido como lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en el desenvolvimiento de la actividad de las entidades locales, señalando expresamente la posibilidad de *que la totalidad de los actos y trámites se desarrollen en esta lengua*» (45). En segundo lugar, cabría recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC), en su artículo 15.1 posibilita que todos los actos y trámites que componen un procedimiento tramitado por la Administración General de Estado radicada en una CCAA bilingüe sean redactados en euskera, si el interesado (o, de existir más de uno, todos ellos) utilizan esta lengua. No tendría sentido que en los procedimientos tramitados por la Administración periférica del

(44) Art. 86.1, párrafo 2 del ROF (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre). El art. 110 remite al art. 86.1.

(45) Exposición de Motivos de la LILE (apartado VI); la cursiva se ha añadido.

Estado la documentación completa obrante en los expedientes pudiera redactarse en euskera y no en las administraciones locales. En tercer lugar, porque la utilización normal del euskera en los procedimientos administrativos, como derivado de su naturaleza de lengua oficial, en la interpretación del TC, posibilita que toda actuación pueda ser realizada en euskera. Y en cuarto lugar, porque la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias(46) prevé que, en el ámbito de las entidades locales se ha de permitir y fomentar «el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la administración regional o local» (47).

En todo caso, la referencia implícita que contiene la LILE a favor del ROF puede considerarse innecesaria por razones formales. Y es que, los aspectos organizativos entran de lleno dentro de la capacidad de autoorganización que reconoce el art. 4.1.a LBRL a las entidades locales, cuya más genuina expresión la constituye del Reglamento orgánico propio. En el plano de la organización ha de primar la capacidad municipal sobre las normas reglamentarias del Estado que pudieran contener una regulación relativa a los aspectos organizativos y de funcionamiento interno de las Entidades Locales. En este ámbito, el límite para la autoorganización lo constituirán los preceptos organizativos y funcionales de la propia LBRL y de la legislación autonómica(48). De hecho, la posición ordinamental del ROF fue aclarada por la Resolución de 27 de enero de 1987, de la Dirección General de Administración Local(49), estableciendo que el Título III (donde se contienen los aspectos lingüísticos) solo es aplicable en defecto de Reglamento orgánico (50).

(46) De acuerdo con el artículo 10.2 CE las libertades lingüísticas que la Constitución reconoce se han de interpretar de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, entre ellos se encuentra la CELRM. Es por ello que la CELRM cobre especial importancia a estos efectos, habiéndose apuntado doctrinalmente su inclusión dentro del bloque de la constitucionalidad (AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística*, cit., p. 106, y J.M. CASTELLS ARTECHE, «Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias», *RVAP*, n.º 69(II), 2004, p. 227). El TC se ha referido a ello en su Auto n.º 166/2005 (FJ 5), en el que señaló que la Carta Europea proporciona «pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística» (ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5).

(47) Art. 10.2.a CELRM (este artículo ha sido ratificado por España; *vid.* Instrumento de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, *BOE* n.º 222 de 15 de septiembre de 2001).

(48) *Vid.* art. 10 de la LILE, cuyo párrafo 2 establece el marco en el que han de desenvolverse las decisiones de las entidades locales vascas en materia de organización, con cita de los principios y reglas contenidas en la LILE y en la legislación básica de régimen local.

(49) *BOE* n.º 24, de 28 de enero de 1987, páginas 2587 a 2589.

(50) Recuérdese, asimismo, que la STC 214/1989, de 21 de diciembre, declaró inconstitucional la redacción original del art. 5 LBRL en la medida que establecía el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración Local, suponiendo una norma meramente interpretativa del ordenamiento jurídico, para lo que no está habilitado el legislador del estado (FJ 5).

IV. Los cargos públicos y la lengua

La LILE contiene dos previsiones referentes a los cargos públicos relacionadas con el estatus de las lenguas: en el art. 6.2, como límite a la producción documental en euskara, y en el art. 25.9, con relación a las medidas de fomento del aprendizaje del euskara. Seguidamente se analizarán ambas por separado.

IV.1. Condicionantes para la redacción en euskera

Como sabemos, la LILE posibilita la actuación de las entidades locales en una u otra lengua oficial. No obstante, el art. 6.2 al que nos referíamos en el epígrafe anterior, contiene un límite a la facultad municipal de redactar en euskara ciertos documentos, del siguiente tenor:

«esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera» (art. 6.2 LILE).

Son varias las cuestiones que surgen de la interpretación de este condicionante. El precepto trataría de garantizar el *ius in officium* de los concejales que, como se sabe, entronca con el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido por el art. 23.1 CE (51). Nuestro ordenamiento jurídico no establece un requerimiento de conocimiento de ninguna de las lenguas oficiales como condición de acceso a los cargos públicos representativos, a diferencia de otros ordenamientos en los que sí se establece (52).

(51) STC 37/1985, de 8 de marzo; STC 36/1990, de 28 de febrero, STC 208/2003, de 1 de diciembre, STC 141/2007, de 18 de junio y STC 74/2009, de 23 de marzo.

(52) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo tuvo la ocasión de pronunciarse acerca de la adecuación a la Convención Europea de Derechos Humanos del requerimiento de conocimiento de la lengua letona para acceder a la condición de parlamentario establecida en la legislación. En la Sentencia *Podkolzina c. Letonia*, de 9 de abril de 2002, el Tribunal Europeo no consideró que la exigencia de un cierto nivel de conocimiento de la lengua en la que se produce el funcionamiento ordinario de la institución sea contrario al art. 3 del Protocolo n.º 1, resultando ser una cuestión que cae dentro del margen de disposición de los Estados partes. Un comentario de esta sentencia en URRUTIA, I. «Exigencias lingüísticas para el acceso a cargos de representación política: comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2002 (Asunto Podkolzina c. Letonia)», *RVAP* n.º 68, 2004, pp. 251 ss.

El condicionante contenido en el art. 6.2 LILE viene delimitado por tres parámetros: en primer lugar se refiere a los miembros de las corporaciones locales, no a los servidores públicos; en segundo lugar, se refiere a ciertos documentos (los citados en los art. 86.1 y 110 del ROF) y no a los demás que, como se ha dicho anteriormente, también podrán redactarse en euskara; y en tercer lugar, el límite que, en su caso, pueda significar este precepto no se refiere a la redacción en euskera sino a la redacción exclusivamente en euskera de tales documentos.

Sentado lo anterior, el alcance de este precepto resulta complejo por varias razones. En primer lugar, el presupuesto de hecho es que algún miembro de la entidad local desconozca el euskera, pero, ¿qué se ha de entender por desconocimiento del euskera? y ¿a quién corresponde determinararlo? En muchos casos las cosas estarán claras pero en otros pueden no estarlo, debido a la distancia que existe entre el conocimiento y el desconocimiento de una lengua. Por ejemplo, podrían plantearse dudas respecto de aquellos miembros de las corporaciones que tienen un conocimiento pasivo del euskera (entienden la lengua pero la hablan con dificultad) ¿cabría entender, en tal caso, que las actuaciones no puedan redactarse en euskera?

En segundo lugar, el precepto se refiere, en concreto, a la posibilidad de alegar válidamente el desconocimiento, pues bien ¿en qué casos puede alegarse válidamente el desconocimiento del euskera? En principio, el desconocimiento de la lengua ha de ser considerada una cuestión de hecho y, en todo caso, de nivel, ahora bien, el precepto se refiere a la capacidad de alegarlo «válidamente». Ello nos conduce a pensar en los casos en que el ordenamiento jurídico establece un deber de conocimiento. Como se sabe, constitucionalmente únicamente se establece el deber de conocer la lengua castellana, si bien, tal y como ha expresado el TC, existe también un deber mediato de conocimiento/ aprendizaje de las lenguas propias(53), en la medida que su carácter oficial exige su inclusión en el currículo educativo. Siendo así, una cuestión que podría plantearse es si aquellos concejales que han cursado la educación obligatoria en centros docentes del País Vasco, en los que el aprendizaje de la lengua vasca (siquiera como asignatura o materia de estudio) resulta obligada, podrían (o no) alegar «válidamente» su desconocimiento (54).

(53) STC 31/2010, FJ 14 (in fine).

(54) Un factor que añade complejidad es que la prueba del conocimiento de una lengua, cuando la voluntad de quien se somete a ella es acreditarla, puede ser medida desde parámetros objetivos, ahora bien, desde la perspectiva de la objetividad, resulta mucho más complejo probar el efectivo desconocimiento de una lengua cuando el interés de quien se somete a ella puede ser no acreditar su conocimiento.

Y en tercer lugar, y fundamentalmente, ¿el precepto inadmite la posibilidad de servirse de los servicios de traducción e interpretación para garantizar la libertad de utilización de las lenguas? O dicho de otra forma ¿si algún miembro de la corporación desconoce el euskera, se imposibilita la utilización del euskera? Entendemos que este artículo no puede interpretarse en el sentido de que limite la posibilidad de recurrir al servicio de traducción e interpretación. Lo que el art. 6.2 de la LILE trataría de garantizar es, precisamente, que en el caso de que algún miembro de la corporación no conociera el euskera, se le habrá de garantizar el derecho a la igualdad en el ejercicio de su cargo representativo a través de los mecanismos de traducción e interpretación oportunos para, de esa forma, cohonestar el derecho de participación y la utilización normal de las lenguas oficiales. De igual forma, pese a que el precepto no lo diga, si algún miembro de la corporación desconociera la lengua castellana se le habrán de garantizar mecanismos para poder desempeñar el *ius in officium* que deriva del art. 23.1 CE (55).

Efectivamente, pese a que el artículo se refiera exclusivamente a ciertos documentos (aquellos que citan los art.s 86 y 110 del ROF), el propio ROF prevé, asimismo, la posibilidad de que los miembros de la corporación se expresen en la lengua que deseen (56). Y es que se ha de tener en cuenta que se está hablando de lenguas igualmente oficiales (57). En definitiva, lo que exige el art. 6.2 es que la entidad local garantice los derechos de participación de todos los miembros de la corporación, sin que la lengua oficial que deseen utilizar constituya un obstáculo para ello, lo que, a nuestro juicio, quedará garantizado si se emplea el sistema de in-

(55) Ciertamente se trata de una cuestión que presenta múltiples aristas, especialmente en la actualidad, en la medida que la presunción del conocimiento de la lengua castellana por parte de todos los concejales resulta cada vez más debilitada. Efectivamente, en la medida que la ciudadanía de la UE a la que se reconoce el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales acceda a las corporaciones locales, podrá ocurrir que alguno no conozca la lengua castellana (pudiendo darse el caso, incluso, de que conozca el euskera por ser también lengua propia de Iparralde). En tal caso, no resulta razonable pensar que tal desconocimiento actúe como límite al funcionamiento en una lengua oficial respecto de los miembros de la corporación. Al contrario, las vías de solución no pueden ser otras que articular un sistema de traducción e interpretación.

(56) El art. 86.2 del ROF prescribe que «en los debates podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva».

(57) La LILE contiene una referencia sobre la utilización de las lenguas en las sesiones públicas de los órganos de las entidades locales por parte de los ciudadanos. Según dispone el art. 30.6 de la LILE, los ciudadanos y ciudadanas podrán emplear cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, sin que pueda exigírseles la traducción o explicación alguna en la lengua que no hubieran elegido para expresarse. En caso de ser precisa la traducción al otro idioma oficial, será realizada por la entidad local con sus propios medios o de forma mancomunada, quedando en el ámbito de la autoorganización de cada entidad local el modo en que vaya a materializarse el citado derecho del ciudadano o ciudadana. Interesa observar que, este precepto se refiere a esta competencia como una «competencia propia municipal», con sus implicaciones correspondientes respecto del régimen de financiación de las mismas.

terpretación y traducción. En el caso de no establecerse tales sistemas, la utilización exclusiva del euskera no podría realizarse para la redacción de los documentos a que se refiere el art. 6.2 de la LILE.

En definitiva, entendemos que el art. 6.2 no ha de interpretarse tanto como excepción o límite a la actuación en euskera, sino como condicionante para que ello pueda ser así, en la medida que si algún miembro de la corporación no conociera esta lengua, habrá de garantizársele que no se lesione su derecho de participación política. En todo caso, que un miembro de la corporación no conozca la lengua vasca, no significa que las notificaciones deban practicarse en lengua castellana. Las relaciones *ad extra* habrán de garantizar, en todo caso, el derecho de opción de lengua que corresponde a los interesados. Eso sería lo que vendría a manifestar la referencia a la LNE contenida en el art. 6.2 de la LILE.

IV.2. Presupuesto para una política de fomento del aprendizaje del euskara

El art. 25.9 de la LILE se refiere también a los cargos políticos pero enfocando la cuestión desde una perspectiva diferente. Dice lo siguiente:

«Además de las previsiones contenidas en el artículo 6.2 de la presente ley, y al objeto de posibilitar que las actuaciones municipales puedan desarrollarse en euskera, se promoverá la capacidad (comprensión oral y escrita) de ambas lenguas por parte de los electos. Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 17.26 de la presente ley, dicha promoción se realizará de acuerdo al principio de autoorganización, a través de los medios que establezca cada entidad local.

Al efecto se desarrollarán medidas para la mejora y optimización del conocimiento de la lengua vasca y se adoptarán medidas tendentes al funcionamiento de las entidades locales en dicho idioma, especialmente en los espacios vitales del euskera» (art. 25.9 LILE).

A través de este precepto puede decirse que la política lingüística da un salto cualitativo, en la medida que extiende la normalización lingüística al ámbito de los cargos públicos. Hasta la fecha, el peso principal de la normalización lingüística ha recaído sobre los hombros de los servidores públicos (a través de los procesos de acreditación y los planes de uso). No obstante, el objetivo de convertir al euskera en lengua de uso

normal en las entidades locales vascas no puede desconocer el ámbito de los representantes políticos. La LILE es consciente de ello y prevé acciones de fomento dirigidas a la promoción de la comprensión oral y escrita de los electos.

La orientación legal de actuación es la vía de la promoción para mejorar la capacidad lingüística de los concejales, sin determinar el medio concreto para realizarlo. Únicamente se contiene una referencia al principio de autoorganización, remitiendo a la competencia propia de los municipios en materia de «planes de normalización, ordenación y gestión de las políticas de fomento y uso del euskera» (art. 17.26 LILE) de la que luego se hablará. Sobre estas bases, los planes de normalización lingüística, que corresponde aprobar a cada municipio, determinarán tanto la política de fomento de la mejora y reciclaje lingüístico por parte de los electos, como también las medidas tendentes al funcionamiento de las entidades locales en euskera.

De acuerdo con la LILE, el fomento de las capacidades lingüísticas de los concejales, y las medidas relativas al funcionamiento de la entidad en euskera, se consideran especialmente trascendentes en los llamados «espacios vitales del euskera» o arnasmuneak, que la Ley singulariza aunque no define (58).

V. La lengua en las relaciones interadministrativas

Una de las cuestiones que ha resultado controvertida en la práctica jurídica ha sido la relativa a la lengua en que las Entidades Locales han de cumplir la obligación de remitir a la Administración del Estado (y de la Comunidad Autónoma) copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas (art. 56 LBRL). La conflictividad jurisdiccional surgió a raíz de la impugnación sistemática por parte de la abogacía del Estado de las copias de los acuerdos que le eran remitidas en lengua vasca exclusivamente (59). La tesis del Abogado del Estado era que, de acuerdo con la LNE, las entidades locales se encuentran obligadas a remitir los acuerdos en ambas lenguas oficiales.

(58) El reconocimiento legal de la categoría de «espacio vital del euskera» se considera importante en la medida que pueda servir para articular políticas lingüísticas orientadas a su pervivencia y desarrollo (socioeconómico, etc). En enfoque de protección podría orientarse tomando como modelo las técnicas de protección ambiental. Al respecto, OLAIZOLA, Itsaso, «Hizkuntza-ekologia paradigma: ekologiaren begirada hizkuntzen babeserako», *Bat Soziolinguistika Aldizkaria* n.º 95, 2015, pp. 11-30.

(59) En concreto, el acto impugnado era la inactividad de la administración local frente al requerimiento por parte del Delegado del Gobierno de remisión de las actas y extractos en lengua castellana, que ya fueran primeramente remitidas, en plazo, en lengua vasca.

Tras varias sentencias contradictorias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo (60), finalmente el Tribunal Superior de Justicia ha resuelto la cuestión a través de la STSJPV de 7 de octubre de 2015 (61) y la de 25 de mayo de 2016 (62), que vendrían a confirmar la tesis de que el derecho de opción de lengua corresponde a los interesados en el procedimiento y no a la Administración. La Administración periférica del Estado no puede invocar en punto a la notificación de los acuerdos de una entidad local los derechos lingüísticos que corresponden exclusivamente a los ciudadanos.

La LILE ha regulado expresamente la cuestión, introduciendo el siguiente criterio legal:

«Cuando las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera, se remitirán en esta lengua las copias o extractos a la administración autonómica y a la Administración estatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación básica de régimen local (63)

Se trata de una previsión oportuna que despeja las interpretaciones desafortunadas sobre el art. 8.2 de la LNE en cuanto establece la obligación de redactar en bilingüe a salvo de que los interesados soliciten el uso de una sola de las lenguas.

La LILE contiene una segunda referencia al régimen lingüístico de las relaciones interadministrativas, en el art. 7.6, disponiendo que las entidades locales promoverán un uso progresivamente mayor del euskera para tales efectos, y procurarán la vía del acuerdo, pudiendo, en todo caso, usar indistintamente cualquiera de las dos lenguas oficiales sin la obligación de aportar la traducción a la otra lengua oficial. Este precepto posibilita la remisión de la documentación en una sola lengua oficial, y prevé el recurso a los acuerdos interadministrativos a fin de promocionar el uso creciente del euskera a tales efectos. A este respecto, se ha de decir que el recurso a técnicas de colaboración interadministrativas resulta jurídicamente innecesario, en la medida que ningún obstáculo jurídico cabe plan-

(60) En sentido favorable a las tesis de la Abogacía del estado, Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Bilbao, de 7 de julio de 2014. En sentido opuesto, Auto del Juzgado de los Contencioso-administrativo n.º 3 de Donostia, de 3 de febrero de 2015.

(61) En la STSJPV de 7 de octubre de 2015 (Roj: STSJ PV 3158/2015) se afirma que «sería más que paradójico, un verdadero contrasentido legal, que... [una Administración] pudiera oponer a otra Administración Pública del territorio el desconocimiento del euskera o exigir la traducción al castellano de los textos redactados en aquel idioma» (FJ 3).

(62) Esta Sentencia asume la doctrina del Juzgado de los Contencioso-administrativo n.º 3 de Donostia, Auto de 3 de febrero de 2015 (ponente Carlos Coello).

(63) Art. 6.2 LILE.

tear a la remisión de documentación en lengua vasca de una a otra Administración. Se entiende ello así sobre la base de los siguientes argumentos:

En primer lugar, entre los compromisos que ha adoptado el Estado español al ratificar la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, se encuentra el previsto en el artículo 9.2 que establece la obligación de «no rechazar la validez de los documentos jurídicos elaborados dentro del ámbito del Estado por el solo hecho de que estén redactados en una lengua regional o minoritaria». En segundo lugar, las Administraciones Públicas se encuentran obligadas a otorgar efectos a las comunicaciones que reciban si están redactadas en una lengua oficial. Las Administraciones Públicas no pueden oponerse a la utilización de la lengua propia oficial en razón de que el derecho de opción de lengua solo se reconoce a los ciudadanos y no a las Administraciones Públicas, como ha puesto de manifiesto el TSJPV en las sentencias antes citadas. Y en tercer lugar, porque el TC se ha ocupado ya de aclarar esta cuestión, al resolver la impugnación contra el art. 36 de la Ley 30/1992 que, en su redacción original, establecía la necesidad de traducir al castellano los documentos redactados en las lenguas propias oficiales sin consideración de que esas mismas lenguas propias fueran también oficiales en la Comunidad Autónoma de destino. Al respecto diría el TC que: «exigir en estos casos la traducción de los documentos supone desconocer la existencia de una lengua que en esa Comunidad Autónoma tiene igualmente carácter oficial, lo que constituye una vulneración del art. 3.2 C.E. y de los correlativos preceptos estatutarios en el que se reconoce el carácter oficial de otras lenguas distintas al castellano» (64). De acuerdo con el TC, exigir la traducción al castellano de un documento o de un expediente administrativo redactado en la lengua propia que se dirige a otra Comunidad Autónoma en la que esa misma lengua es oficial, supone una vulneración del art. 3.2 CE y de los correlativos preceptos estatutarios, es decir, una vulneración de la oficialidad. Si en las relaciones interadministrativas que traspasan el territorio de una Comunidad Autónoma ha de entenderse

(64) STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 9. La Sentencia concluía con una declaración interpretativa según la cual, «el art. 36.2, en su segundo párrafo, y el art. 36.3, ambos de la Ley recurrida, son constitucionales siempre que se entienda que la preceptiva traducción al castellano contenida en los mismos no comprende aquellos supuestos en los que los documentos en cuestión deban surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma en la cual sea también lengua oficial aquélla en la que el documento se encuentre originariamente redactado» (*ibid*). La redacción del artículo 36.3 fue modificada por el art. 1.8 de la Ley 4/1999, de 13 de enero quedando redactado como sigue: «La Administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción».

ello así, por las mismas razones resulta inconstitucional que se exija la traducción al castellano de un documento que una Administración remite a otra Administración radicada en la misma Comunidad Autónoma con dos lenguas oficiales.

VI. Competencias locales en materia de normalización lingüística

Otro de los ámbitos que ha planteado una intensa controversia jurídica en el País Vasco es el relativo a las competencias locales sobre normalización lingüística. Las entidades locales se han topado con constantes impugnaciones por parte de la Abogacía del Estado contra las Ordenanzas. Planes y Reglamentos relativos al uso de las lenguas oficiales. Fruto de esta conflictividad, ha surgido una jurisprudencia que ha venido negando la competencia local en la materia, produciendo una gran inseguridad jurídica para aquellas entidades locales que han pretendido dar pasos en pro de la normalización del euskera. Son exponentes de esta línea jurisprudencial las siguientes:

— «el fomento y desarrollo del uso del euskera no es competencia de los municipios, pues de forma inequívoca tal competencia corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco según establece el artículo 6 del Estatuto de Autonomía» (65).

— «...las Mancomunidades de entes locales sólo pueden constituirse de forma válida para la realización de fines que consistan en la prestación de servicios de competencia municipal. El fomento y desarrollo del uso del euskera no es competencia de los municipios» (66).

La LILE dota de cobertura competencial a este tipo de actividades, en el sentido que veremos seguidamente. En todo caso, entender que los municipios no disponían de competencias en materia de normalización lingüística resulta discutible. Y es que si bien es cierto que la competencia para regular el uso del euskera corresponde estatutariamente a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma (Parlamento y Gobierno vascos) (67), también lo es que las entidades forales y las locales habrán de actuar las facultades que les reconoce la normativa autonó-

(65) STS de 9 de julio de 2001 (RJ 2001, 8753), FJ 4; STS de 27 de octubre de 2000, FJ 3 (RJ 2001, 445).

(66) STS de 27 de octubre de 2000, FJ 4.

(67) *Vid.* artículo 6.2 Estatuto de Autonomía del País Vasco.

mica y garantizar los derechos lingüísticos derivados del sistema de doble oficialidad en cuanto poderes públicos. Desde esa perspectiva, la articulación del proceso de normalización lingüística en los ámbitos de competencia municipal y en aquellos relacionados con sus poderes de autoorganización solo pueden corresponder a las entidades locales, pudiendo hacerlo a través de normas (ordenanzas, planes...), en desarrollo de la Ley de Normalización del Euskera y de la legislación de función pública vasca. Así lo expresa, con carácter general, el art. 5.3 de la Ley de Normalización y más específicamente el art. 1.2 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi que dispone «los poderes públicos adoptarán las medidas oportunas para la normalización del uso del euskera, ya como lengua de servicio ya como lengua de trabajo, en los diferentes ámbitos de su competencia». Se trata de una habilitación dirigida a los poderes públicos (incluidos los locales) para que regulen sus propios procesos de normalización lingüística que abarcaría dos ámbitos: el de las relaciones con los ciudadanos (lengua de servicio) y el de su funcionamiento interno (lengua de trabajo).

Con la LILE, las competencias lingüísticas de las entidades locales han sido definitivamente confirmadas, dando fin a la etapa anterior caracterizada por la inseguridad. De acuerdo con la LILE, las competencias lingüísticas de los municipios se califican como «competencias propias» (68), y se despliegan con dos efectos:

- a) Efectos internos: la LILE atribuye a los municipios la competencia «para el fomento del uso del euskera y la planificación de su normalización en los servicios y actividades que corresponden a su esfera de atribuciones» (art. 7.1 LILE). Los instrumentos que la ley prevé para ejecutar esta competencia son los «planes de normalización del uso del euskera», que habrán de desarrollarse teniendo en cuenta los criterios de planificación y regulación del uso del euskera emanados de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma. En todo caso, tales criterios de planificación adoptados por las Institu-

(68) Las competencias lingüísticas municipales serían competencias propias «específicas», en la medida que se incluye en el listado del art. 17 de la LILE (*vid.* art. 17.1.26 de la LILE, que declara la competencia propia municipal en materia de «planes de normalización, ordenación y gestión de las políticas de fomento y uso del euskera, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de esta Ley»). La habilitación para ejercer esta competencia se encuentra en la propia Ley que la reconoce, en este caso el art. 6 y 7 de la LILE. Las competencias propias específicas han de contar con financiación. Al margen de las competencias propias específicas se encuentran las competencias propias generales que cuentan con la habilitación del art. 16 LILE y cuya financiación corre a cargo de los propios municipios. Sobre esta cuestión véase el trabajo de Francisco VELASCO CABALLERO en este número de la *RVAP*.

ciones Comunes habrán de resultar adecuados a la autonomía en materia lingüística que la LILE reconoce a los municipios (69).

- b) Efectos externos: Se atribuye a los municipios la competencia, con las facultades y funciones que de ella se derivan, para fomentar el conocimiento y dinamizar el uso del euskera en su ámbito territorial (art. 7.2 LILE). A diferencia del plano anterior, en este caso, las competencias lingüísticas, también configuradas legalmente como «propias», se extienden a la normalización del uso del euskera en el término municipal, con evidente alcance social. Para ejecutar esta segundo plano de actividad, la LILE prevé el recurso a «la prestación de actividades y servicios» y a «la colaboración en la financiación de actividades de fomento y dinamización del euskera realizadas por otras personas o entidades» (70); ello exigirá, en el primer caso, actuar de acuerdo con los artículos 93 y ss. de la LILE, que regulan las formas de gestión de servicios, y en el segundo caso, recurrir principalmente a la legislación sobre subvenciones.

La LILE cita los instrumentos y técnicas que caben emplearse para el ejercicio de las competencias lingüísticas, y que son, en el plano normativo, las ordenanzas, reglamentos y planes de actuación (art. 7.5 LILE). Asimismo, la Ley prevé la actuación de las competencias lingüísticas locales a través de convenios, creación y participación en mancomunidades, consorcios, asociaciones y entidades supramunicipales, posibilitándose, asimismo, la adopción de otras formas de actuación conjunta con entidades públicas o privadas.

VII. La evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos

Una de las principales novedades de la LILE ha sido el sometimiento de todo plan o proyecto a una evaluación de su previsible impacto sobre la situación lingüística de aquellas áreas a las que afecte. El art. 7.7 de la LILE prescribe lo siguiente:

(69) Los planes de normalización del uso del euskera se regulan con carácter general en el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. De acuerdo con el art. 19.1 del Decreto, corresponde a cada Administración aprobar su Plan de Normalización, no obstante la Viceconsejería de Política Lingüística debe emitir un informe (preceptivo) sobre las propuestas de plan que sean sometidas a su consideración. Dicho informe ha de versar sobre la incidencia de la propuesta en la normalización del uso del euskera y a su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística (19.2). El control que ha de ejercer la Viceconsejería de Política Lingüística ha de ser compatible con la autonomía que garantiza la LILE a los municipios vascos en materia lingüística, por lo que su alcance habrá de limitarse a los aspectos de mera legalidad.

(70) Art. 7.2 LILE.

«En el procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios se evaluará su posible impacto respecto a la normalización del uso del euskera, y se propondrán las medidas derivadas de esa evaluación que se estimen pertinentes» (art. 7.7 LILE).

Se trata de una norma original en nuestro entorno. Desde la perspectiva del derecho comparado, la única referencia similar de que tenemos constancia es la de Gales, en el Reino Unido, donde se ha desarrollado un sistema de evaluación del impacto lingüístico de planes⁽⁷¹⁾. De acuerdo con la normativa galesa, la autoridad competente requerirá al promotor que evalúe el impacto del proyecto sobre la situación sociolingüística de su ámbito geográfico de influencia, lo que se asocia, principalmente, a los efectos del proyecto sobre el aumento de la población. Si fuera previsible que el proyecto alterara sustancialmente la situación sociolingüística, el proyecto se someterá a una evaluación más estricta, que propondrá medidas para reducir el impacto. Entre las eventuales medidas para mitigar los impactos se proponen, a modo ejemplificativo, la distribución de la promoción urbanística en fases, la reserva de viviendas para satisfacer necesidades locales, rotulación bilingüe, medidas dirigidas a favorecer el empleo local, provisión de fondos para el aprendizaje de la lengua, plazas en escuelas bilingües, etc. (72)

En el País Vasco, de forma previa a la previsión contenida en el art. 7.7 de la LILE, también ha sido diseñado un instrumento para evaluar el im-

(71) Sobre la base de la devolución de competencias de 1999, la Asamblea parlamentaria de Gales aprobó en 2002 las primeras directrices sobre Planificación del territorio. En la actualidad rige la Ley de Planificación de 2015 – Planning (Wales) Act, cuyo punto 11 modifica el Decreto de planificación urbana disponiendo que habrán de medirse los eventuales efectos de los planes sobre el uso de la lengua galesa («The appraisal must include an assessment of the likely effects of the plan on the use of the Welsh language in the area of the authority»). La Nota técnica orientativa n.º 20 sobre la lengua galesa (Technical Advice Note (TAN) 20 on the Welsh Language (2000) desarrolla estas prescripciones partiendo de que «el sistema de planificación del uso del suelo también debe tener en cuenta las necesidades e intereses de la lengua galesa y, al hacerlo, contribuir a su desarrollo». Sobre esa base, la Nota técnica establece criterios para tratar de que el desarrollo urbanístico se realice erosionando lo mínimo posible la situación de la lengua. La nota técnica fue modificada en 2011 para incluir la evaluación del impacto lingüístico de los planes y proyectos, estableciendo una metodología para realizar la evaluación. Vid. Welsh Government. Technical Advice Note (Wales) (TAN) 20 – Practice Guidance [June 2014]. Sobre otras referencias comparadas puede verse BILBAO, Paul «Lurraldearen antolamenduan hizkuntza irizpidea kontuan hartzeko ibilbidean nazioarteko esperientziak», *Bat: Soziolingüistika aldizkaria* n.º 90, 2014, pp. 81-99. Una valoración sobre la experiencia galesa en DAVIES, Meirion Llyvelyn «Gales: arnaguneen garapena Euskal Herririk kanpo» en VVAA, *Lurraldea & Hizkuntza. Hizkuntza & Lurraldea. I Jardunaldia*, Gipuzkoako Foru Aldundia, Donostia, 2014, pp. 75 ss.

(72) Vid. Technical Advice Note 20. Planning and the Welsh Language. Accesible en la siguiente dirección de internet [<http://gov.wales/docs/desh/publications/131213technical-advice-note-20-planning-and-the-welsh-language-en.pdf>]

pacto lingüístico a instancias de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de la Mancomunidad de Municipios euskaldunes (UEMA) (73), habiéndose desarrollado alguna experiencia práctica de implementación (74). Este modelo de evaluación parte de una visión preventiva del proceso de normalización, previendo, identificando y valorando los posibles efectos de la planificación sobre la situación sociolingüística del área de influencia del plan, y proponiendo medidas para disminuir sus impactos.

En lo que hace propiamente al alcance de la evaluación del impacto lingüístico previsto en el art. 7.7 de la LILE se ha de comenzar destacando su carácter imperativo. El precepto exige que se evalúen los impactos sobre la normalización de los proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios. La eventual afección (o no) a la situación sociolingüística por parte del plan o del proyecto se convierte en el elemento determinante, que hará exigible el deber legal de evaluación, afectando a la validez del procedimiento de aprobación de dichos instrumentos.

En todo caso, la regulación legal resulta parca para extraer de ella el completo régimen de la evaluación, lo que demanda un desarrollo reglamentario que complete el alcance del art. 7.7 LILE. Seguidamente se apuntarán ciertas cuestiones que debieran afrontarse en el desarrollo normativo del art. 7.7 de la LILE, apuntándose orientaciones sobre la base de las técnicas de evaluación ambiental (75), que podrían servir de orientación.

1. Una primera cuestión que surge es si el deber de evaluación es general o limitado a ciertas áreas sociolingüísticas. Esta cuestión planteaba intensas dudas interpretativas en el momento de aprobarse la Ley, que han sido despejadas a través de la corrección de errores publicada en el *BOPV* n.º 123, de 29 de junio de 2016. Efectivamente, la redacción original del artículo 7.7 de la Ley presentaba diferencias entre las versiones oficiales en lengua castellana y vasca. La versión oficial en euskera requería evaluar los planes y proyectos que «pudieran afectar a la situación socio-

(73) Vid. ETXEBURUA, Zigor y BELASTEGI GURIDI, Maren, «ELE, eragin linguistikoaren ebaluazioa», *Bat: Soziolinguistika aldizkaria* n.º 95, 2015, pp. 119-166.

(74) Las experiencias de que se tiene noticia son las del Plan Parcial del área de Tolosaldea, la normativa urbanística del municipio de Orio y la del Plan de área turística, hotelera, deportiva y residencial del entorno del palacio de Aroztegia, en Lekaroz, declarado como Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal por el Gobierno de Navarra. Sobre el primero de ellos ZELAIA ETXEBERRIA, Arritxu; ARANA AREXOLALEIBA, Goizane, «Tolosaldeko Lurraldearen Zatiko Planaren eragin linguistikoaren ebaluazioa: kasu praktikoko bat», *Bat: Soziolinguistika aldizkaria* n.º 95, 2015, pp. 199 y ss.

(75) La bibliografía sobre esta materia es amplísima, con relación a la evaluación ambiental puede verse, por todos, el reciente libro coordinado por GARCIA URETA, Agustín, *La Directiva de la Unión Europea de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos: balance de treinta años*. Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2016, *in toto*.

lingüística de los municipios euskaldunes» (76), mientras que en la versión oficial en castellano tal referencia a los municipios euskaldunes se omitía. La corrección de errores de la LILE ha modificado la redacción en euskera, adaptándola a lo que disponía la versión original en lengua castellana, que extiende el deber de evaluación a todo procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios, y no exclusivamente a la de los municipios vascoparlantes.

En todo caso, cualquiera que fuera la verdadera voluntad del legislador, lo cierto es que la evaluación del impacto respecto a la normalización del uso del euskera de los planes y proyectos habrá de realizarse en todos los contextos sociolingüísticos del país, si bien, por razones obvias, la evaluación presentará caracteres específicos cuando el plan o el proyecto afecte a los contextos sociolingüísticos más vascoparlantes (los municipios euskaldunes) (77). Siendo así, cabría proponer que el desarrollo reglamentario diferenciara un sistema de evaluación de aplicación general, que podría ser de naturaleza simplificada, y un sistema específico para los municipios con mayores índices de conocimiento del euskera, respecto de los que el impacto lingüístico puede ser más intenso.

Como antes decíamos, la evaluación del impacto lingüístico dependerá de que el plan o proyecto pueda llegar a afectar (o no) a la situación sociolingüística o a la normalización del uso de la lengua vasca en el municipio. En orden a dotar de claridad al sistema, convendría también que se aclarara normativamente qué tipo de planes o proyectos debieran ser evaluados en todo caso, o qué umbrales se debieran considerar para entender que un plan o proyecto afecta a la situación sociolingüística. El análisis preliminar de eventuales repercusiones también podría ser regulado en la normativa de desarrollo, lo que daría seguridad jurídica a los municipios a efectos de verificar y determinar la necesidad (o no) de una evaluación lingüística.

2. Una segunda cuestión que debiera tomarse en consideración en el desarrollo reglamentario sería los tipos de instrumentos sometidos a evaluación, pudiendo plantearse un sistema de evaluación acomodado a ello. El art. 7.7 de la LILE refiere los «proyectos» y los «planes». El alcance de los planes y de los programas resultará más amplio que el de los pro-

(76) La versión original en euskera del art. 7.7 de la LILE (publicada en el *BOPV* de 14 de abril de 2016) decía literalmente «Udal euskaldunetako egoera soziolinguistikoan eragina izan dezaketen proiektu edo plangintzak onesteko prozeduran...» [«En el procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios vascoparlantes...» (traducción del autor)].

(77) Los municipios con índices de conocimiento del euskera superior al 80% de su población se integran en lo que el V. Mapa Lingüístico (Gobierno Vasco, 2011) denomina área 4.

yectos concretos a que aquellos pueden dar lugar. Siendo así, cabría proponer un sistema de evaluación lingüística de carácter estratégico para los primeros, que tenga en cuenta el carácter general del instrumento, y un sistema de evaluación ordinaria para los proyectos que pudieran tener efectos lingüísticos. En uno y otro caso, las Administraciones participantes serán distintas. Asimismo, debiera tomarse en consideración la necesidad de evaluar también las modificaciones tanto de los planes como de los proyectos, siempre que tales modificaciones tengan impacto sobre la situación sociolingüística de los municipios.

3. La tercera cuestión es la relativa al engarce de la evaluación en el concreto procedimiento de aprobación del plan o proyecto. Con relación a esta cuestión, el art. 7.7 LILE expresa que la evaluación deberá realizarse «en el procedimiento de aprobación». Es decir, la evaluación no se concibe como algo ajeno (o posterior) al procedimiento de aprobación, sino como algo que habrá de incluirse en el mismo. Los términos que emplea el artículo llevan a concluir que, formalmente, se trata de un informe preceptivo, aunque la Ley no dice que se trate de un informe vinculante (78). En todo caso, convendría desarrollar los efectos del informe de tal forma que sus resultados puedan considerarse determinantes a efectos de obtener un resultado más adecuado a los intereses generales (entre los que también se encuentran los lingüísticos) del plan o proyecto.

4. En cuarto lugar, debiera plantearse a qué Administración corresponde supervisar la correcta elaboración de la evaluación de impacto lingüístico o, en su caso, elaborarla. Con relación a esta cuestión, el art. 7.7 LILE solo dice que la evaluación se ha de realizar en el procedimiento de aprobación de proyectos o planes, sin aclarar si se trata de planes o proyectos aprobados por la propia administración local, o también los aprobados por otras administraciones. Y en la misma línea, el artículo dice que «se evaluará su posible impacto», pero tampoco dice quién lo evaluará.

En principio, cabría pensar que la voluntad del legislador no se limita a entender que sólo los planes y proyectos municipales han de someterse a evaluación lingüística, ya que si fuera así, el precepto no cumpliría su finalidad respecto de aquellos planes o proyectos aprobados por otras Administraciones que afectan a la situación sociolingüística de los municipios. A nuestro juicio, la afección a la situación sociolingüística es el aspecto basilar del precepto. Por tanto, en el procedimiento de aproba-

(78) Sobre la naturaleza jurídica de los informes *Vid.* art. 80.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

ción de planes o proyectos de cualquier administración (sea Local, Foral, Autonómica e incluso estatal) habrá de evaluarse su impacto lingüístico respecto de la normalización del uso del euskera en los municipios. La Administración sustantiva será aquella encargada de aprobar el plan o proyecto, en cuyo procedimiento se integrará la evaluación de impacto lingüístico.

Con relación a la Administración encargada de supervisar la elaboración del informe de impacto o de realizarlo, caben diversas posibilidades al desarrollo reglamentario. Una posibilidad sería que se encargara de ello la propia Administración Local, directamente o a través de una entidad intermedia, como podría ser una mancomunidad. La ventaja de esta opción estaría en que se trata de la Administración más directamente afectada, resultando operativo en el caso de proyectos o planes que afectaran exclusivamente a una entidad local, pero la desventaja de este modelo estaría en el hecho de que el informe podría abarcar los efectos sobre un determinado municipio pero no sobre los demás, que también deberían emitir sus correspondientes informes para integrarlos en el procedimiento sustantivo.

La segunda posibilidad sería que fuera la Consejería del Gobierno Vasco competente en materia de normalización lingüística la que se encargara de emitir el informe de impacto o supervisarlos. Si fuera esta la vía adoptada, cabría proponer que se prevea que la entidad local remita un documento de alcance que identifique los aspectos a considerar por parte del promotor o de la «administración lingüística» al elaborar o supervisar el informe de impacto (79).

Una tercera opción sería posible: que las competencias para determinar la Administración encargada del informe de impacto lingüístico lo sea o bien el propio municipio, o bien la Administración Autónoma sobre la base de dos criterios: a) el ámbito territorial del proyecto o del plan, y b) según si afecta o no a un «arnasgune» o municipio considerado «espacio vital del euskera», caso en el que éste atraería la competencia.

5. Relacionado con lo anterior se encuentra la cuestión, que también habrá de ser objeto de desarrollo, relativa a determinar la Administración encargada de supervisar el informe de impacto en aquellos casos en que los proyectos se sometan a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable. Es decir, en los casos en que no existe un procedimiento sustantivo en el que integrar el informe de impacto lingüístico.

(79) Sobre la operatividad del documento de alcance en los procedimientos de impacto ambiental CUBERO MARCOS, José Ignacio «La transposición de la directiva en el estado español» A. García Ureta (coor), *La Directiva de la Unión Europea de Evaluación de Impacto Ambiental...* cit. pp. 73-79.

6. Otra cuestión que cabe plantear es si jurídicamente la evaluación de impacto lingüístico es directamente recurrible, o por el contrario, si su impugnación deberá realizarse recurriendo el acto de aprobación del plan o proyecto. La respuesta a este interrogante dependerá de la respuesta que se busque a la cuestión planteada en cuarto lugar.

7. En séptimo lugar está la cuestión de la elaboración del informe de impacto y de quien ha de sufragar su coste. Tampoco dice nada al respecto el art. 7.7 LILE. Entendemos que una solución posible sería que el promotor (público o privado) del proyecto o del plan realice el informe de impacto lingüístico a su costa, de acuerdo con el eventual documento de alcance que le pueda haber hecho llegar el municipio. El informe debiera incluir, además del análisis de impacto, también posibles alternativas para mitigar tales efectos. Sobre esa base, la Administración competente (municipal o autonómica) podría realizar una declaración de impacto lingüístico, que se integraría en el procedimiento.

8. Otra cuestión importante que habrá de desarrollarse es la relativa a la participación pública en el procedimiento de elaboración del impacto lingüístico(80). Es evidente que aquellas Administraciones locales cuyo proceso de normalización del uso del euskera pueden quedar afectadas por el plan o proyecto debieran tener la posibilidad de participar, a través de consultas (si no son ellas las encargadas de elaborarlo). Asimismo, debiera plantearse los efectos de una posible falta de comunicación a las administraciones locales afectadas y también el eventual carácter suspensivo del procedimiento en tanto la administración local afectada no emita su dictamen(81).

9. Y finalmente otra cuestión a dilucidar son las medidas correctoras que cabría plantear. A este respecto, el art. 7.7 LILE únicamente indica que «se propondrán las medidas derivadas de esta evaluación que se estimen pertinentes». Las medidas correctoras podrían ser de distinto tipo, resultando esencial aclarar si únicamente se plantearán medidas de fomento, o también otro tipo de medidas (de tipo dotacional o prestacional integradas en las cargas urbanísticas, por ejemplo) o incluso si cabría plantear la «alternativa cero» y en qué casos.

(80) Sobre la problemática práctica de la participación en los procedimientos de evaluación ambiental NOGUEIRA LÓPEZ, Alba «La participación en la evaluación de impacto ambiental. Dogma y realidad» en A. García Ureta (coor), *La Directiva de la Unión Europea de Evaluación de Impacto Ambiental...* cit. pp. 117 ss.

(81) *Vid.* art. 80.3 y 80.4 de la Ley 39/2015, que regulan el carácter suspensivo de la falta de informes «preceptivos».

VIII. Contratación y lengua

La LILE contiene una habilitación genérica para la inclusión de cláusulas lingüísticas en la contratación local. En concreto, el art. 7.8 de la LILE establece lo siguiente:

«... los contratos celebrados por las entidades locales incluirán las cláusulas que sean precisas en cada supuesto, de modo que en los servicios públicos que se ejecuten por terceros:

a) El objeto del contrato cumpla con la legislación lingüística que le resulta aplicable por su propia naturaleza y por las características de la entidad local titular del servicio.

b) Los ciudadanos sean atendidos en la lengua oficial que elijan.

c) El servicio se preste en condiciones lingüísticas equivalentes a las que sean exigibles a la administración titular del servicio» (art. 7.8 LILE)

Son varios los aspectos destacables de este artículo. En primer lugar, su alcance, que no abarca a la contratación pública en general, sino a un tipo concreto de contratos: el de gestión de servicios públicos. La justificación de la inclusión de cláusulas lingüísticas en los contratos de gestión de servicios públicos resulta obvia, en la medida que, a través de ellas, lo que se pretende, fundamentalmente, es que en la prestación del servicio público la ciudadanía vea garantizados sus derechos de opción de lengua y derechos lingüísticos de igual forma que si la prestación del servicio se gestionara de forma directa por la propia entidad. Es decir, la finalidad es que la ciudadanía no sufra merma alguna en el ejercicio de sus derechos por el hecho de que los servicios públicos se gestionen indirectamente.

Con relación a la posibilidad de introducir cláusulas lingüísticas en los demás tipos de contratos que celebren las entidades locales (al margen de la gestión de servicios públicos), el documento de referencia será la Instrucción del 26 de abril de 2016 del Gobierno Vasco por la que se aprueban las bases generales para introducir el uso y el conocimiento del euskera en los contratos que celebren las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma (82).

La relación entre lengua y contratación pública presenta una cierta complejidad que nos resulta imposible abordar en toda su extensión en

(82) No publicada. La instrucción establece criterios y límites para la toma en consideración del uso y conocimiento del euskera en las distintas fases de la contratación, y en atención a su objeto.

este momento. Lo que ahora interesa destacar es que la contratación pública, más allá de satisfacer necesidades del aparato administrativo, ha de concebirse, en la actualidad, como una «estrategia» para la implementación de políticas públicas(83). En esa línea, las Directivas europeas aprobadas en febrero de 2014, de próxima transposición al Ordenamiento Jurídico, promueven la utilización estratégica de la contratación pública al permitir que las entidades contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes(84). La normalización lingüística ha de entenderse incluida en esa finalidad. Y desde esa perspectiva, la contratación habrá de planificarse de tal forma que coadyuve al objetivo general de normalizar el uso de la lengua propia. Y es que la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas(85).

La efectividad del compromiso con la normalización lingüística en la contratación puede realizarse en distintas fases del procedimiento de contratación, dentro de ciertos límites. En primer lugar, como criterio de adjudicación, siempre de forma vinculada al objeto del contrato. Desde esa perspectiva resultará de gran importancia definir correctamente cuál va a ser el objeto del contrato en las prescripciones técnicas, pudiendo tomarse en consideración la vertiente lingüística de la prestación del servicio de que se trate o la garantía de los derechos lingüísticos a la hora de definir su objeto. Los aspectos lingüísticos podrán tomarse en consideración como criterios de adjudicación únicamente si las características lingüísticas convierten en más ventajosa una determinada oferta (como podría ser, por ejemplo, el ahorro del coste de traducciones a la propia administración). En todo caso, habrá de analizarse en particular la tipología del contrato de que se trate y las prestaciones previstas en

(83) Vid. GIMENO FELIU, José María «Compra pública estratégica» en J. Pernas García (coor), *Contratación pública estratégica*, Aranzadi, 2013, pp. 45 ss.

(84) Vid. considerandos 36 y 37 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Véase también Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 4 de julio de 2006, en el asunto C-212/04, *Adelener*, «los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados, a partir de la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la directiva, a interpretar su Derecho interno en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate con objeto de alcanzar los resultados que ésta persigue, dando prioridad a la interpretación de las normas nacionales que mejor se ajuste a dicha finalidad, para llegar así a una solución compatible con las disposiciones de dicha directiva».

(85) Vid. art. 22 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

el mismo (86). Asimismo, y principalmente, los criterios lingüísticos encontrarán posibilidades de ser incluidos en el procedimiento de contratación de forma vinculada a las condiciones especiales de ejecución, es decir, no directamente vinculadas al objeto del contrato (87), si bien deberán resultar adecuadas al derecho comunitario, no resultar discriminatorias e indicarse en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. De hecho, la forma óptima de integrar las cláusulas sociales es a través de su consideración como condiciones de ejecución del contrato, resultando también aplicable a los efectos de proteger las lenguas cooficiales, integrantes de la diversidad lingüística europea (88). En consecuencia, el contrato podrá indicar que las prestaciones se realicen garantizando el derecho de utilización de ambas lenguas cooficiales (en aquellos casos en que la lengua forme parte, directamente o indirectamente, del producto o servicio), y su presencia en la rotulación, avisos, comunicaciones al público, etc. Asimismo, cabrá que los pliegos o el contrato contemplen penalidades para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 223.f) del TRLCSP.

El art. 7.8 de la LILE encajaría sin dificultad dentro de esos márgenes, al referir tanto al objeto del contrato, que habrá de cumplir con la legislación lingüística que le resulta aplicable por su propia naturaleza y por las características de la entidad local titular del servicio; y también a las condiciones de ejecución, exigiendo que se preste en condiciones lingüísticas equivalentes a las que sean exigibles a la Administración titular del servicio.

Conclusiones

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi supone un salto cualitativo para la normalización del uso del euskera en las entidades locales, ha-

(86) El art. 150 TRLCSP relativo a los criterios de valoración de las ofertas exige que éstas tengan una vinculación directa con el objeto del contrato, citando algunos de ellos para acabar con una cláusula abierta que podría permitir la consideración de las consideraciones lingüísticas. Recuérdese que la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2012, en el Asunto C 368/10, señala que «no es necesario que un criterio de adjudicación se refiera a una característica intrínseca de un producto, es decir, a un elemento incorporado materialmente en éste» (91).

(87) Art. 118 TRLCSP. Sobre los límites competenciales vid. STS de 23 de mayo de 2016.

(88) Vid. las reflexiones de ORRIOLS i SALLÉS, Maria Àngels, «Les exigències lingüístiques en els contractes i convenis amb les administracions catalanes» en A. Milian i Massana (coor), *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit: el cas del català, llengua oficial en part del territori d'un estat*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, p. 328-329.

ciéndola pivotar sobre nuevas bases. La norma abre el camino para que el euskera pueda ser también lengua de trabajo, de uso ordinario, en la actividad de las entidades locales como lo es, muy mayoritariamente, la lengua castellana, garantizando, en todo caso, el derecho de opción de lengua por parte de la ciudadanía. A tal fin, la Ley se sirve del concepto y alcance de la oficialidad compartida del euskera y castellano, adecuándose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y también del concepto de normalización lingüística, cuyo desarrollo, en atención a las diversas realidades sociolingüísticas del país, posibilita adoptar medidas de afirmación positiva a favor de la lengua en situación de desequilibrio, a fin de corregir situaciones históricas de desigualdad.

La nueva Ley ha ampliado la autonomía municipal en materia lingüística, de tal forma que las entidades locales, en atención a sus concretas situaciones sociolingüísticas y capacidades, podrán dar pasos para convertir también al euskera en lengua de servicio y lengua de trabajo. El municipio ha sido investido de competencias explícitas en materia lingüística que posibilitarán articular políticas lingüísticas muy diferentes. El reconocimiento legal expreso de competencias municipales en materia lingüística ha de valorarse de forma positiva, en lo que supone de clarificación de una cuestión que ha resultado jurídicamente controvertida, con lo que se gana en seguridad jurídica. Sobre la base de la competencia lingüística, las realizaciones por parte de los municipios podrán ser diferentes, si bien hay dos parámetros que habrán de tomarse en consideración: de un lado, la adecuación del modelo a su realidad sociolingüística, y de otro, la necesidad de dar pasos a favor de la normalización del uso del euskera. La LILE no es una Ley neutra en materia lingüística, conteniendo un claro mandato de actuación a favor del proceso de normalización lingüística. Si esta orientación no se sigue, la Ley no prevé consecuencia jurídica alguna, trasladando la cuestión al plano puramente político.

La LILE coloca a la ciudadanía en el eje del sistema lingüístico, debiendo la administración adecuarse a la opción lingüística que aquella manifieste. El sistema lingüístico diseñado distingue la lengua de tramitación del procedimiento y la lengua de las comunicaciones a los interesados, en la línea de lo establecido para los órganos de la Administración General del Estado radicados en territorios con dos lenguas oficiales, que también distingue ambos planos. Con relación a esta cuestión, cabe destacar varias cosas: en primer lugar, la relativa a la relación entre la Ley de Normalización del Uso del Euskera y la LILE. A este respecto puede decirse que la LILE ha desplazado a la LNE en lo relativo al régimen general de comunicaciones que ésta establece, y también en lo relativo a los criterios para determinar la lengua del procedimiento (art. 6.2 LNE), que no se aplicarán en la administración local, a diferencia de los procedimientos tramitados por las administraciones autonómica y foral, en las que segui-

rán siendo de aplicación. De todas formas, el nuevo sistema lingüístico introducido por la LILE afectará a la lengua de los procedimientos y a los actos administrativos. La LILE no se ocupa de la lengua de las disposiciones de carácter general, que habrán de constar en las dos lenguas oficiales a efectos de su publicidad oficial, aplicándose el régimen previsto por el art. 8.1 de la LNE en las entidades locales.

En segundo lugar, la distinción de planos entre la lengua de procedimiento y la lengua de las comunicaciones puede plantear cuestiones con relación al deber de publicidad activa de la documentación obrante en los procedimientos y también con relación al acceso permanente de los interesados al expediente, y su derecho de opción de lengua. Se trata de las mismas cuestiones que también cabe plantear en los procedimientos tramitados por la administración periférica del Estado. La LILE, a este respecto, únicamente indica que habrá de cumplirse la legislación relativa a la normalización lingüística, y especialmente la atención a su fomento en la publicidad activa (art. 50.9). Entendemos que la LILE no exige que la documentación obrante en los expedientes redactada en lengua castellana deba traducirse al euskera a efectos de cumplir con el deber de publicidad activa, y lo mismo en el caso inverso. La Ley trataría de impulsar las medidas que permitan que la documentación en castellano que las administraciones pongan en abierto pueda consultarse, también, en lengua vasca, pero sin crear un verdadero derecho subjetivo. La conclusión sería diferente de tratarse de interesados, que sí cuentan con un derecho subjetivo de opción de lengua.

Con relación a la capacidad municipal para determinar la lengua de tramitación de los procedimientos, la LILE introduce dos parámetros que han de ser interpretados correctamente: la relativa a la previsión legal de los concretos documentos que pueden ser redactados en euskera, y la relativa a la garantía del *ius in officium* de los concejales y concejales. Por las razones expresadas en el texto, entendemos que los documentos referidos en la Ley no suponen un *numerus clausus* de aquellos que pueden ser redactados en euskera; de igual forma, la presencia en la corporación de miembros que no conocen la lengua vasca, más allá de las dudas interpretativas referidas en el texto, realmente suponen condicionantes respecto del uso del euskera y no verdaderos límites. En todo caso, la extensión del proceso de normalización lingüística al ámbito de los representantes políticos, realizado en términos de fomento, puede resultar de gran interés por su enfoque integral.

El régimen de las comunicaciones también presenta novedades importantes. En esto, el legislador ha optado por configurarlo de forma muy apegada a los términos interpretativos que realizara el TC en su Sentencia n.º 31/2010. Independientemente de la valoración que merezca esta técnica legislativa, es lo cierto que se establece un nuevo deber a las admi-

nistraciones locales de arbitrar los mecanismos pertinentes para que el derecho de opción pueda ejercerse sin formalidades ni condiciones que comporten carga u obligación alguna a los ciudadanos. Este deber especial de garantizar la opción lingüística de la ciudadanía se aplicará tanto respecto de quien desee recibir las notificaciones en euskera (cuando la lengua del procedimiento sea la castellana), como en el caso inverso. A nuestro juicio, en este punto, la interpretación correcta de la LILE es aquella según la cual la administración local deberá reconocer relevancia a las circunstancias que resulten indicativas de la opción lingüística del ciudadano. En todo caso, el deber que recae sobre la Administración local derivado de la nueva configuración legal del derecho de opción de lengua, podría acarrear, ahora, eventuales acciones de responsabilidad, si la falta de seguimiento de los indicios o su interpretación incorrecta causara algún daño a los interesados que, en todo caso, habrán de reaccionar frente a tal notificación incorrecta por causa lingüística.

Una de las principales novedades de la LILE es la relativa a la evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos. En este punto la LILE asume una visión preventiva del proceso de normalización lingüística, y fija un deber general, de carácter imperativo, de evaluar el impacto que, sobre el proceso de normalización lingüística de los municipios, pueda tener la aprobación de planes o proyectos. En todo caso, el art. 7.7 de la LILE exige un desarrollo urgente sobre las cuestiones que hemos tratado de identificar en este trabajo para dar seguridad jurídica a los municipios. Sobre la base del estudio realizado cabría proponer: (1) el diseño de dos tipos de evaluación, uno de carácter *simplificado*, de aplicación general en cualquier contexto sociolingüístico, y un sistema *específico* para ser aplicado cuando el plan o proyecto pueda afectar a los municipios con mayores índices de población bilingüe. Asimismo, cabe proponer un sistema de evaluación de carácter *estratégico* para los planes generales. (2) Se debiera determinar normativamente qué tipo de planes o proyectos han de ser sometidos a evaluación en todo caso, qué umbrales se tomarán en consideración, así como la necesidad de evaluar las modificaciones de los actualmente en aplicación si pueden tener efectos sobre la normalización. En esa línea también cabría proponer el diseño de un sistema de evaluación preliminar que analice la propia necesidad de la evaluación en caso de planes o proyectos de previsible escaso impacto. (3) También ha de regularse el engarce de la evaluación de impacto lingüístico en el procedimiento sustantivo de aprobación del plan o proyecto, su naturaleza y efectos. (4) Se ha de aclarar qué administración actuará como «administración sustantiva», qué administración se encargará de realizar o supervisar el informe de impacto lingüístico, caso de elaborarse por el promotor (considerándose importante que se incluya un análisis de alternativas) y posteriormente de su declaración, y cuál sería el

papel de la administración local, pudiendo articularse esta última mediante la elaboración de un «documento de alcance», así como de consultas preceptivas, en distintos momentos del procedimiento. A este respecto cabe proponer un sistema de atribución competencial sobre la base de dos criterios: a) el ámbito territorial del plan o proyecto y, b) la afectación (o no) a los llamados «espacios vitales del euskera». (5) Asimismo, se deberá desarrollar el alcance y efectos de las eventuales medidas correctoras que se puedan plantear.

Finalmente, en materia de contratación y lengua, pese a que las referencias contenidas en la LILE no fijen un régimen general de aplicación a todo tipo de contratos públicos, resulta particularmente destacable la orientación de la norma, que asume un nuevo enfoque de la contratación como estrategia para la implementación de políticas públicas, en este caso, de la política lingüística de normalización del uso del euskera.

LABURPENA: Lan honek aztertzen du Euskadiko Toki Erakundeek buruzko Legean jaso berri den euskararen erregimen juridikoa. Hizkuntzen erabilerari dagokionez Legeak berrikuntza nabarmenak ezarri ditu, udalerrietan eta gainerako toki-erakundeetan aplikagarriak izango direlarik. Lan honetan ezarpen berri horiek ofizialtasun bikoitzari buruzko sistema konstituzionalarekin bateragarria ote diren aztertzen da. Halaber, plangintza eta proiektuen eragin linguistikoa ebaluatzeko bete beharra garatzeko proposamenak jaso dira.

GAKO HITZAK: Hizkuntza erregimena. Hizkuntza ofizialtasun bikoitza. Hizkuntza eskubideak. Eragin linguistikoa. Kontratazioa eta hizkuntza.

RESUMEN: El estudio analiza el régimen jurídico de las lenguas oficiales contenido en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi. La norma ha introducido novedades importantes en cuanto al régimen de uso de las lenguas por parte de los municipios y demás entidades locales. Este trabajo analiza la adecuación del nuevo régimen lingüístico al marco constitucional de doble oficialidad lingüística. Asimismo, se proponen ciertas líneas de avance para desarrollar la previsión relativa a la evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos incluida en la nueva Ley.

PALABRAS CLAVE: Régimen lingüístico. Doble oficialidad lingüística. Derechos lingüísticos. Evaluación de impacto lingüístico. Contratación pública y lengua

ABSTRACT: This study analyzes the legal status of the official languages contained in the Law on Local Institutions of the Basque Country. The new Law has introduced a renovate scheme regarding the use of languages by local-administrations. This paper analyzes the compliance of this new language regime with the constitutional framework on official languages in Spain. Furthermore, some lines of improvement are proposed to develop the provision on the legal duty to assess the «linguistic impact of plans and projects».

KEYWORDS: Linguistic regime. Legal status of languages. Official. Linguistic rights. Linguistic impact assessment. Language and public contracts.