

APUNTES JURÍDICOS SOBRE EL PAISAJE LINGÜÍSTICO EN EUSKAL HERRIA¹

Iñigo URRUTIA LIBARONA

Profesor de derecho administrativo
de la Universidad del País Vasco

The abstract can be found at the end of the article.
El resum és al final de l'article.

Sumario

- I. Un estudio de derecho lingüístico.
- II. Breve visión retrospectiva de las medidas estatales de política lingüística. El punto de partida.
- III. Algunos factores que inciden en la materia de rotulación y paisaje lingüístico.
 - 1. El impacto de los factores competenciales.
 - 2. El impacto de los factores lingüísticos. La política lingüística o las políticas lingüísticas en materia de rotulación.
 - 3. Cooficialidad: uso simultáneo y uso indistinto. La opción del legislador lingüístico.
 - 3.1. Un *handicap*: la prohibición formal de la utilización exclusiva del euskera en el ámbito local.
- IV. La problemática jurídica en torno a la normativa relativa a la toponimia.
- V. El bilingüismo en la señalización vial.
 - 1. La lengua en la rotulación de la señalización vial.
 - 2. Los topónimos en la rotulación vial.
 - 3. Otros aspectos relativos a la consignación gráfica de los topónimos en el campo de la circulación vial.
- VI. La rotulación:
 - 1. La rotulación en las instalaciones y en los edificios públicos.
 - 2. La rotulación en el ámbito de las concesiones.
 - 3. La rotulación en el ámbito privado.

I. UN ESTUDIO DE DERECHO LINGÜÍSTICO

Esta aportación tiene por objeto el análisis de la normativa que afecta a la toponimia, señalización vial y rotulación bilingüe en el ámbito del País

1. Este trabajo es una ampliación del artículo enviado a la *Revista Vasca de Administración Pública* bajo el título «El régimen jurídico del paisaje lingüístico en Euskal Herria».

Vasco. Es decir, se va a estudiar, desde un punto de vista jurídico, el uso de la lengua vasca que conforma el paisaje lingüístico de las ciudades y municipios del Euskal Herria, y la problemática jurídica que se plantea.

El estudio del paisaje lingüístico exige referirnos al *estatus* de la lengua o lenguas que conviven en un mismo territorio, por cuanto que las formas gráficas y visibles de los nombres, topónimos, carteles públicos y privados, señales, etc., también son objeto de la regulación lingüística. Por tanto, habremos de referirnos al estatus del euskera en las diferentes zonas del país, y en particular a las previsiones normativas relativas a las expresiones gráficas que conforman el paisaje lingüístico. Junto con esa perspectiva relativa a la influencia del estatus de las lenguas, el tema del paisaje lingüístico también entra, de alguna forma, en el ámbito del *corpus*, en cuanto que la rotulación tiene que ver con la delimitación gráfica de las lenguas.² En conclusión, puede decirse que el objeto del análisis que nos proponemos desarrollar está directamente relacionado con el estatus de las lenguas y, en alguna medida, también con el corpus de las mismas.

Pese a la trascendencia que tiene el paisaje lingüístico en el proceso de normalización de las lenguas en situación minorizada, como es el caso del euskera, no abundan los estudios doctrinales sobre el derecho interno relativo al régimen del plurilingüismo en la toponimia y en la rotulación.³ La jurisprudencia tampoco ha tenido ocasión de pronunciarse de forma directa y específica sobre el particular. De ahí que el presente estudio haya de bascular sobre la normativa que proyecta efectos sobre el tema y su relación con la doctrina constitucional sobre el multilingüismo. Aún y todo,

2. Heinz Closs se refirió tempranamente a la dicotomía *corpus* y *estatus*. El estatus hace referencia a las funciones sociales de la lengua; el corpus a su delimitación sintáctica, lexical, fonológica y gráfica (en Heinz CLOSS, *Research possibilities on group bilingualism*, CIRB, Quebec, 1961). Un interesante estudio conjunto del corpus jurídico y del estatus de las lenguas en el Estado español es el realizado por Jesús PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Civitas, Madrid, 1991. En relación al corpus (jurídico), y en particular a la lengua de los derechos como lengua técnica de ordenación de la sociedad política, ha de destacarse el trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Alianza, 1994, pág. 47 y ss.

3. Ha de destacarse el trabajo de Ferran MARÍN i DíAZ-GUERRA y Jaume VERNET i LLOBET, «El règim jurídic de la llengua en la retolació pública, la toponímia i la denominació dels ens locals a Catalunya», en *Revista de Llengua i Dret*, 16, 1991, pág. 85 y ss.; son interesantes también las consideraciones contenidas en trabajos no específicamente dirigidos a tratar el tema, que se refieren de forma más o menos accidental al mismo; destacamos el de Leopoldo TOLÍVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas*, INAP, Madrid, 1987, pág. 184 y ss.; y el de Antoni MILIAN i MASSANA «Ordenament lingüístic», en *Comentaris sobre l'Estatut de Catalunya*. I, IEA, Barcelona, 1988, pág. 189 y ss.

son varios los factores que hacen de este empeño una labor de cierta dificultad. De un lado, el hecho de que en materia de derecho lingüístico las cuestiones jurídicas y las metajurídicas no encuentren una línea divisoria clara; ello es así debido, entre otras cosas, a que si bien la normalización lingüística tiene por objetivo el arbitrar los medios jurídicos para llegar a lo que cabría definir como la situación de «uso normal» de las lenguas, existe una cierta indefinición normativa en cuanto a los contornos finales de ese objetivo final (¿qué ha de entenderse por uso normalizado?). De otro lado, y en lo que hace al tema objeto de estudio, la articulación de las diferentes fuentes de producción normativa (la estatal, autonómica, local e incluso la internacional) en base al entrecruzamiento competencial que se produce en materia de rotulación y paisaje lingüístico en general, exige un cierto esfuerzo racionalizador para dar cuerpo a lo que ha de constituir el modelo del multilingüismo vasco en el paisaje lingüístico, o, si se quiere, la planificación lingüística sobre el particular.⁴ Y como dificultad añadida, no puede olvidarse el diferente estatus de la lengua vasca en los diferentes territorios lingüístico-administrativos donde es usada.

En definitiva, este quiere ser un estudio de *derecho lingüístico*,⁵ relativo al euskera, que toma por objeto la nomenclatura toponímica y la rotulación pública y privada.

II. BREVE VISIÓN RETROSPECTIVA DE LAS MEDIDAS ESTATALES DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA. EL PUNTO DE PARTIDA

Para centrar adecuadamente este trabajo interesa hacer una breve referencia al punto de partida de las políticas de normalización que han dado como resultado el paisaje lingüístico actual. Es decir, partamos del momento cero del proceso de normalización.

4. La planificación lingüística *«fait référence à des efforts délibérés visant à influencer, ou ayant pour effet d'influencer le comportement des autres, en ce qui concerne l'acquisition, la structure et la répartition fonctionnelle de leurs codes linguistiques»*, Normand LABRIE, *La construction linguistique de la Communauté européenne*, Champion, Paris, 1993, pág. 30.

5. *«Par droit linguistique et par droit linguistique comparé, entendus objectivement et au singulier, il faut entendre non seulement les normes juridiques ayant pour objet le statut et l'utilisation d'une ou de plusieurs langues dans les États concernés, mais aussi, bien sûr, l'étude scientifique de ces normes et également l'étude du droit à la langue et de la langue du droit»*, J.-G. TURI, «Introduction au droit linguistique», *Langue et Droit-Language and law*, Wilson et Lafleur, Montreal, 1989, pág. 55.

Tanto el Estado español como el francés destacan por su constancia histórica desplegando políticas lingüísticas asimilacionistas.⁶ La uniformidad lingüística ha sido históricamente entendida en estos estados como un factor imprescindible para garantizar la unidad nacional que han venido esforzándose en consolidar. Ello ha producido que la mayor parte de las políticas lingüísticas aplicadas sobre los territorios de habla vasca hayan tratado de desterrar el uso del euskera de todos los ámbitos, tanto públicos como privados, utilizándose la escuela como objeto preferente de la política lingüística asimilacionista.⁷

En el Estado español, la persecución política de la lengua vasca fue especialmente intensa durante el régimen dictatorial del general Franco, que gobernaría España a partir de la Guerra Civil de 1936, y que se extendería hasta la reforma política que concluiría con la Constitución de 1978. El régimen fascista estableció desde sus primeros años una política de total represión contra cualquier manifestación del euskera, prohibiéndose y castigándose su utilización. En lo que hace a la antroponimia vasca, los nombres y apellidos de raíz vasca fueron ilegalizados, exigiéndose la consignación gráfica de estos en grafía castellana. Incluso fueron declaradas nulas las inscripciones de nombres y apellidos redactados previamente en euskera en el Registro civil.⁸ El derecho a poseer un nombre, reconocido por el artículo 24.2 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 19 de diciembre de 1966,⁹ considerado como un derecho fundamental en cuanto derecho de la personalidad, y con un cierto contenido lingüístico,¹⁰ quedó mediatizado en la sociedad vasca durante largos años por la normativa fascista.

6. Vide T. SKUTNABB-KANGAS, R. PHILLIPSON, «Linguistic Human Rights, past and present», en T. SKUTNABB-KANGAS, R. PHILLIPSON, *Linguistic Human Rights*, Mouton de Gruyter, Berlín-NY, 1995, pág. 71-72.

7. Vide EUSKALTZAINDIA, *El libro blanco del euskera*, Elkar, 1977, pág. 402 y ss.; también A. MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Generalitat de Catalunya/Civitas, Madrid, 1994, pág. 32-42.

8. La Orden de 18 de mayo de 1938 (BOE de 21 de mayo de 1938) dispuso en su artículo 1 que: «En todo caso, tratándose de españoles, los nombres deberán consignarse en castellano». La Orden de 12 de agosto de 1938 (BOE de 17 de agosto de 1938), que contiene las normas para el funcionamiento del Registro civil, dispuso en el artículo 2 que: «Se considerarán nulas las inscripciones que se hallan practicadas en idioma o dialecto distinto del oficial castellano». Véase EUSKALTZAINDIA, *El libro blanco...*, cit., pág. 405 y ss., y J. M. TORRE-ALDAI, *El libro negro del euskera*, Ttartalo, Donostia, 1998, pág. 85 y ss.

9. Instrumento de Ratificación español de 27 de abril de 1977 (BOE de 30 de abril). Entró en vigor el 27 de julio.

10. BJÖRN H. JERNUDD, «Personal names and human rights», en T. SKUTNABB-KANGAS, R. PHILLIPSON, *Linguistic Human Rights*, Mouton de Gruyter, Berlín-NY, 1995, pág.

Del mismo modo, los topónimos vascos quedaron prohibidos, exigiéndose su redacción en grafía castellana, incluso algunos topónimos de las ciudades y municipios vascos fueron modificados por otros nombres, determinados por las autoridades fascistas.¹¹ También los rótulos de los establecimientos, las marcas, nombres comerciales, etc., en euskera quedaron prohibidos,¹² incluso la designación de los buques en otra lengua diferente a la española fue ilegalizada.¹³

En el Estado francés, a partir de la Revolución de 1789, las políticas lingüísticas emprendidas han tenido como objetivo garantizar la primacía de la lengua francesa en todos los ámbitos, tanto públicos como privados, desterrando y marginando a las demás lenguas.¹⁴

Ya en épocas recientes, el objetivo de la política lingüística francesa se ha orientado a reafirmar la presencia de la lengua y cultura francesa ante la influencia del mundo anglosajón, creando un orden lingüístico hegemónico para el francés. La política lingüística francesa se ha materializado mediante la aprobación de disposiciones de «orden público» dirigidas a deserrar el uso de lenguas o términos no franceses. Así, la *Loi relative à l'emploi de la langue française*, de 31 de diciembre de 1975, «loi Bas-Lauriol», con aplicación al mundo de los negocios, de los contratos y de los servicios públicos, en primer término, y la *Loi sur l'emploi de la langue française*, de 4 de agosto de 1994, «loi Toubon», que vendría a sustituir a aquella con espíritu continuista pero dotando a la regulación sobre la materia de mayor amplitud y refuerzo, han tenido como finalidad limitar el uso de términos extranjeros y preservar y revalorizar el uso del francés.¹⁵ El impulso

129; y A. MILLAN I MASSANA, «Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, 30, 1991, pág. 76.

11. Vide Orden de 16 de mayo de 1940 (BOE de 17 de mayo de 1940)

12. Vide Orden de 20 de mayo de 1940 (BOE de 30 de mayo de 1940): art. 1: «Queda prohibido el empleo en denominaciones de marcas, nombres comerciales, rótulos de establecimientos y cualquiera otra modalidad de propiedad industrial, de otro idioma que no sea castellano.»

13. Orden de 11 de enero de 1945 (BOE de 24 de enero de 1945).

14. Vide F. BRUNOT, *Histoire de la langue française*, t. IX, Armand Colin, 1967, pág. 140 y ss.; E. PHILIPPS, *Les luttes linguistiques en Alsace jusqu'en 1945*, Culture Alsacienne, Strasbourg, 1975. En particular sobre la política lingüística posrevolucionaria, M. DE CERTEU, D. JULIA, J. RAVEL, *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois: L'enquête de Grégoire*. Gallimard, París, 1975; R. BALIBAR, D. LAPORTE, *Le français national*, Hachette, París, 1974; sobre la política lingüística de la tercera República, L.-J. CALVET, *Linguistique et colonialisme*, Payot, París, 1974.

15. Sobre esas normas véase el comentario de M. CHANSOU, «Les politiques de la langue et la législation linguistique en France», en *Mots*, 52, 1997, pág. 23 y ss.

de la lengua francesa se ha hecho a costa de las demás lenguas, también de las minoritarias, y no sólo del inglés.¹⁶

III. ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA MATERIA DE ROTULACIÓN Y PAISAJE LINGÜÍSTICO

Para centrar adecuadamente el estudio interesa hacer una referencia preliminar a los factores que inciden en el régimen lingüístico del paisaje lingüístico vasco. En concreto se quiere prestar atención a dos tipos de factores que vendrán a configurar el multilingüismo en la toponimia y en la rotulación: de un lado estarían los factores competenciales, y, de otro, los factores relativos al estatus de las lenguas y a la configuración legal del modelo lingüístico por el que se ha optado.

1. *El impacto de los factores competenciales*

A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos en los que la lengua se entrecruza con las actividades públicas o semipúblicas, en materia de paisaje lingüístico es patente la multiplicidad de ámbitos (y fuentes) de producción de derecho lingüístico. Así, en materia de *rotulación*, se ha de tener presente la multiplicidad de los titulares de los bienes patrimoniales y de dominio público existentes (Estado, Comunidad Autónoma, territorios históricos, municipios). Tampoco ha de olvidarse que la calificación demanial de determinados bienes constituye un título de intervención administrativa en sectores concretos de la vida económica, o que la gestión de los bienes de dominio público puede ser directa o puede estar cedida. En conclusión, y a salvo de las precisiones que más adelante se harán, cabe pensar que la ejecución de la rotulación pública se enmarcará dentro del ámbito competencial del ente titular del bien público o de quien lo gestione, como competencia, en principio, meramente instrumental.

Puede decirse que el reparto competencial Estado/comunidades autónomas produce importantes consecuencias lingüísticas relativas al paisaje lingüístico rotular, por cuanto que serán cada uno de ellos los encargados de su puesta en práctica. Así, la competencia estatal sobre puertos y aeropuertos de interés general (149.1.20 CE), o la competencia sobre los ferrocarriles,

16. J.-M. ELOY, «La loi sur l'emploi de la langue française, version 1994: l'article relatif à l'enseignement», en *IVe Conférence sur le droit et la langue*, Friburgo, 1994, pág. 109 y ss.

transportes terrestres supracomunitarios, tráfico y circulación (del 149.1.21 CE), entre otras, producirán efectos sobre la ejecución rotular bilingüe, pero, como veremos, no se limitará a ello, al haber sido establecida normativamente una concreta política lingüística rotular por parte del Estado, sobre la cual realizaremos un juicio de constitucionalidad más adelante. De igual forma, las competencias de las comunidades autónomas, como por ejemplo las relativas a sus bienes de dominio público y patrimoniales (art. 10.7 del EAPV), transportes (art. 10.31) o carreteras (art. 10.34) también producirán efectos lingüísticos ejecutivos de la política lingüística emprendida.

Otra fuente de producción normativa con impacto en el paisaje lingüístico, fundamentalmente relacionada con los soportes gráficos, es la compuesta por los acuerdos internacionales en materia de circulación vial.¹⁷

Tampoco puede dejar de citarse el impacto de las administraciones locales en materia de paisaje lingüístico, realizado a instancias de sus competencias de autoorganización (art. 4.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local) proyectándose sobre los rótulos de sus dependencias, etc.; también en base a sus competencias de ordenación del tránsito y régimen urbanístico (art. 25 de la LBRL), así como en razón de sus potestades de intervención vial, cuando transcurran por sus núcleos de población (travesías), pese a que la titularidad de la vía sea estatal, autonómica o del territorio histórico.¹⁸

En materia de *toponimia*, pese a que ni el Estatuto vasco ni el Amejoramiento navarro reconozcan expresamente dicha competencia material, parece claro que corresponderá a las comunidades autónomas, al venir integrada dentro de la materia de régimen local, asumida estatutariamente (art. 10.4 del EAPV).¹⁹

17. Según el artículo 134 del Reglamento general de circulación (Real decreto 13/1992, de 17 de enero), el Catálogo oficial de señales de circulación (publicado como anexo al Real decreto citado), debe ajustarse a lo establecido en las reglamentaciones y recomendaciones internacionales en la materia. Sobre el particular, véanse las reglas de la Convención de la circulación vial, abierta a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968, y las del Acuerdo europeo, complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971; también el Protocolo adicional sobre marcas viarias, abierto también a la firma en Ginebra el 1 de marzo de 1973.

18. L. TOLÍVAR ALAS, *Las libertades ...*, cit., pág. 184. En relación a los principios que han de regir el régimen de intervenciones municipales sobre las carreteras estatales que discurran sobre tramos urbanos, véase el artículo 38 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras. Véase C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Redes arteriales, travesías, tramos urbanos y circunvalaciones*, Montecorvo, Madrid, 1993, pág. 117 y ss.

19. Los únicos estatutos de autonomía que explicitan la competencia exclusiva de la

Respecto al establecimiento de los nombres oficiales de los municipios, es evidente que dicha facultad se inserta dentro del ámbito de autoorganización municipal. Ahora bien, en la medida en que la determinación de los nombres de los municipios es considerada como de interés supramunicipal,²⁰ se exige la participación de otros entes territoriales en dicha determinación. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la lectura conjunta de los artículos 10.1 del Estatuto y 7.3 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento vasco, de relaciones entre las instituciones comunes y los territorios históricos, se desprende que son los territorios históricos los que, engarzando con su competencia relativa a las demarcaciones municipales vendrán a reconocer la oficialidad de los nombres y a regular el procedimiento para el cambio de la denominación.²¹ Así, el procedimiento de cambio de denominación deberá iniciarse e impulsarse a instancias del propio ente local, cuya voluntad será determinante, pero sometida al control o aprobación del órgano competente del territorio histórico, compatible con la garantía institucional de la autonomía local.²² Al ser la norma reguladora del procedimiento la que delimitará la capacidad municipal, ésta se convierte en el instrumento idóneo para introducir las previsiones lingüísticas oportunas.²³

2. *El impacto de los factores lingüísticos. La política lingüística o las políticas lingüísticas en materia de rotulación*

El paisaje lingüístico es el resultado de la puesta en práctica de unas directrices de política lingüística proyectadas sobre ciertos ámbitos materiales, que dan como resultado una consignación gráfica en una u otra lengua de forma exclusiva y excluyente, en una u otra lengua de forma indistinta o en varias lenguas a la vez de forma conjunta. Incluso pueden ser varios los

comunidad autónoma en materia toponímica son el Estatuto valenciano (art. 31.8) y el Estatuto catalán (art. 9.8).

20. L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*. I, Civitas, Madrid, 1988, pág. 298.

21. Para Bizkaia véase la Norma foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia (BOB de 26 de julio). El procedimiento de cambio de denominación se encuentra regulado en el artículo 72 de dicha Norma foral.

22. STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

23. Obsérvese que la Norma foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia, antes citada, delimita la autonomía (lingüística) municipal al prevenir que el acuerdo del Pleno sobre el cambio de denominación habrá de «respetar la originalidad lingüística euskaldun» del nombre (art. 72).

modelos lingüístico-rotulares que conformen el paisaje lingüístico. Si en el epígrafe anterior se hacía referencia a la multiplicidad de ámbitos materiales y competenciales en los que se proyecta la política lingüística toponímica y rotular, en este se quiere hacer referencia a la configuración de esa política lingüística.

A diferencia de lo ocurrido en épocas pasadas, la cuestión de si la «materia lingüística» constituye un título competencial propio y específico, no despierta hoy en día la atención de la doctrina. Quizás la razón de ello se encuentre en lo incuestionable de la atribución autonómica para determinar el alcance de la cooficialidad e intervenir en el alcance de sus efectos, así como en la extensión de la legislación sobre ese tema. Pese a ello, no pude decirse que la cuestión esté totalmente cerrada, ni mucho menos. La cuestión tiene su importancia, ya que de ella dependerá que podamos hablar de una política lingüística o de varias, dependiendo de la titularidad del bien sobre el que recaigan las directrices lingüísticas con efectos en el paisaje lingüístico.

El Tribunal Constitucional, en algunos pronunciamientos, se ha mostrado radicalmente contrario a aceptar la existencia de un título competencial propio en materia lingüística,²⁴ tesis ésta ya anunciada en los votos particulares recaídos en la STC 82/1986, de 26 de junio, y en la línea argumental del abogado del Estado en esa misma Sentencia.²⁵ La lectura que puede ex-

24. *Vide* STC 69/1988, de 19 de abril, donde se afirmaba que «el artículo 3.3. de su Estatuto, más que enunciado de una norma competencial, expresa un mandato [...] que impone a las instituciones y órganos autonómicos [...], estando por tanto, en presencia, no de una competencia en sentido propio, sino de un compromiso de promoción de la normalización lingüística [...]»; posteriormente se añadía que «este mandato de normalización del uso de las lenguas oficiales en el territorio catalán no confiere, pues, competencia específica alguna a la Comunidad Autónoma frente al Estado» (FJ 3); la STC 80/1988, de 22 de abril, volvía a repetir esa misma doctrina pero matizándola, al referirse a la competencia sobre lengua «genérica e indeterminada» (FJ 3).

25. En el recurso de referencia el abogado del Estado fundamentó su alegación en la colocación sistemática del art. 3 de la CE y del art. 6 del EAPV, así como en el estudio de los preceptos puramente competenciales que pudieran contener referencias lingüísticas, para concluir que la lengua no puede ser considerada como título competencial. A su entender, los preceptos estatutarios que desarrollan la previsión constitucional del artículo 3 sentarían criterios inspiradores en la actuación de los poderes públicos, pero siempre dentro de las respectivas competencias de cada ente (antecedente 1.b de la STC 82/1986, *cit.*). RUBIO LLORENTE, en su voto particular afirmó que la Comunidad Autónoma del País Vasco sí que cuenta con la facultad de enunciar el alcance de la cooficialidad, «enunciar lo que ya existe» a su juicio, pero de ello no se deriva la facultad de «imponer obligaciones que por otro título no pudiera imponer». DÍEZ-PICAZO, además de expresar que «no creo que exista un título competencia específico y concreto sobre «materia lingüística», afirmó que «me parece que

traerse de esta tesis sería la de la limitación de la capacidad de impacto lingüístico autonómico en materias que exceden de su ámbito competencial.

Ahora bien, si se defiende que la materia lingüística no contiene carga competencial alguna,²⁶ el artículo 6 del EAPV devendría en irracional o, cuando menos, en superfluo, en la medida en la que atribuye a las instituciones comunes el deber de garantizar el uso de ambas lenguas, ya que atribuiría un deber sin competencias para cumplirlo, en el caso de que el derecho de uso se ejerciera en ámbitos materiales distintos a los propios y a los compartidos con el Estado.²⁷ Ciertas sentencias del Tribunal Constitucional parecen alinearse en esa dirección.²⁸

No es este el momento idóneo para ahondar en dicha problemática, pero

la regulación que ha sido discutida en este recurso no viola la Constitución desde el punto de vista material [...] mas entiendo también que la Comunidad Autónoma del País Vasco se extralimita al regular al socaire de la lengua algunas materias que no corresponden a su específica competencia».

26. C. VIVER I PI SUNYER afirma que las competencias lingüísticas que algunas sentencias del Tribunal Constitucional en principio atribuyen a las comunidades autónomas se interpretan de modo tan restringido que quedan vacías de contenido; así, el Tribunal Constitucional ha interpretado los artículos de las leyes de normalización como reguladores de la cooficialidad y creadores de expectativas pero de ellos no se hace derivar ningún tipo de obligación, ni estructural ni funcional por parte de las administraciones autonómicas, debiendo garantizar dichos derechos las administraciones correspondientes, sin que la una se inmiscuya en aspectos competenciales materiales de la otra (en *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 121-122). En relación a la inexistencia de un título competencial específico, véase Dictamen del Consell Consultiu de 21 de diciembre de 1982, sobre la proposición de Ley de normalización lingüística de Cataluña (BOPC de 17 de enero).

27. M. A. APARICIO, «Dictamen solicitado por el Gabinete Jurídico Central de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña sobre la constitucionalidad de la Ley 7/1983, de normalización lingüística», en *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, Generalitat de Catalunya, 1994, pág. 356.

28. «Interpretar el artículo 149.1.1 con el alcance que le otorga el abogado del Estado equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las comunidades autónomas según sus estatutos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Constitución» (STC 82/1986, cit., FJ 4). En el mismo sentido en la STC 74/1989, de 24 de abril, se afirmaba que «[...] del juego del artículo 3.2 de la Constitución y del artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [...] deriva la competencia en materia lingüística de la Generalitat, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad» (FJ 3). Más recientemente, la STC 147/1996, de 19 de septiembre, deriva del artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña la potestad de establecer la obligación de emplear el catalán en el etiquetado, sin perjuicio de la potestad estatal de exigir, en todo caso, el empleo del castellano (FJ 6). Sobre dicha potestad directamente extraída por el Tribunal Constitucional de la previsión lingüística general del Estatuto, ver X. MUÑOZ I BAS, «Los deberes lingüísticos y la proyección de la cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional», REDC 17, 1997, pág. 292.

sí para advertir el gran confusionismo planteado debido a la utilización equívoca y poco exacta de términos como *materia lingüística*, *normalización lingüística*,²⁹ etc., en las sentencias del Tribunal Constitucional, que dan como resultado una actitud de resistencia ante la aplicación de las intervenciones lingüísticas en ciertos ámbitos materiales, so pretexto de exceso de competencias autonómicas;³⁰ así como visiones excesivamente generosas de competencias materiales estatales que arrastran consigo intervenciones lingüísticas.³¹

Es indudable que una interpretación que diera la posibilidad tanto al Estado como a las comunidades autónomas de poner en marcha un régimen propio y diferente de doble oficialidad, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, no casaría con el artículo 3.2 de la CE, y mucho menos con el art. 6.2 del EAPV. Actualmente es por todos aceptado, porque así se desprende la jurisprudencia constitucional, que corresponde a las comunidades autónomas bilingües el establecimiento del régimen de cooficialidad, o si se quiere, el establecimiento del alcance de la oficialidad (src 82/1986). Siguiendo a Cobrerros, una vez que el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma ha establecido el régimen de doble oficialidad, tal «competencia» se agota, debiendo los restantes poderes públicos respetarla a la hora de ejercer sus competencias.³² En el mismo sentido Aguirreazkuenaga extrae de la cláusula «de acuerdo con sus Estatutos» del artículo 3.2 CE, la competencia para «regular, ordenar o modu-

29. La src 6/1982 habla de «deber» (FJ 10), las src 69/1988 (FJ 3), 82/1986 (FJ 4), 80/1988 (FJ 3), 74/1989 se refieren a un mandato, las src 82/1986 (FJ 4), 80/1988 (FJ 3), 74/1989 (FJ 5) se refieren a la competencia. La src 74/1989 se refiere a la competencia autonómica de normalización lingüística en siete ocasiones (cfr. E. COBRERROS MENDAZONA, «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia lingüística», *Autonomías*, 12, pág. 215). La src 56/1990, relativa a la LOPJ, califica la materia lingüística como competencia concurrente (FJ 40), y la src 337/1994 vuelve a hablar de competencia sobre «normalización lingüística».

30. L. JOU, «La competencia de la Generalitat en materia de normalización lingüística confirmada por el Tribunal Constitucional», *Revista de Llengua i Dret*, 13, 1989, pág. 123 y ss.

31. En este último sentido tiene particular importancia la src 147/1996, de 19 de septiembre, relativa al régimen lingüístico del etiquetado, en la que tras reafirmar la potestad de regulación lingüística del etiquetado por parte de la Generalitat, se subraya que dicha potestad podrá ejercerse en la medida en que no interfiera o perjudique el ejercicio de competencias estatales, como la relativa a la salud del art. 149.1.16 CE. Es decir, la conclusión a la que nos lleva ese planteamiento es que las potestades lingüísticas de la Generalitat se hallan subordinadas, ocupan una posición subalterna, respecto de otros títulos competenciales (X. MUÑOZ I BAS, «Los deberes lingüísticos...» *cit.*, pág. 293).

32. E. COBRERROS MENDAZONA, «La distribución de competencias...», *cit.*, pág. 218. Véase también la obra del mismo autor *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*, HAEERIVAP, Bilbao, 1989, pág. 68 y ss., especialmente pág. 72.

lar» las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración de cooficialidad.³³ En conclusión, a la Comunidad Autónoma compete establecer el alcance o las consecuencias que para todos los poderes públicos tiene la doble oficialidad; a partir de ahí entrarán en juego las potestades de autoorganización, fruto de las cuales se habrán de arbitrar las medidas necesarias para hacer frente al cumplimiento de tales exigencias.

Es importante recordar que la cooficialidad «lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas el del territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos».³⁴

Engarzando lo anterior con el objeto de este trabajo se ha de extraer una conclusión. La competencia ejecutiva de rotulación habrá de ser ejercida por parte del ente titular del bien objeto de rotulación pero, y esto es interesante, dicha competencia tendrá naturaleza instrumental y habrá de venir referida a la política lingüística general en materia de paisaje lingüístico adoptada por el ente legitimado para optar por un modelo lingüístico u otro. En ese sentido, la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del euskera, descargará su imperatividad finalística. Es decir, la Ley de normalización funcionará como una norma de objetivos que deberán ser proyectados a los diversos ámbitos competenciales correspondientes a los diferentes entes y administraciones, garantizando el modelo multilingüista rotular. El modelo lingüístico rotular habrá de ser traspuesto en cada uno de los ámbitos materiales que competan a las diferentes administraciones públicas. Expresado de otra forma, las competencias sectoriales del Estado no pueden ser obstáculo para la puesta en marcha del modelo lingüístico legítimamente establecido.³⁵

Referido lo anterior, interesa reparar en ciertas cuestiones relativas a la

33. I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. II, Civitas, Madrid, 1991, pág. 680.

34. STC 82/1986, cit., f.º 2.

35. «Ni la competencia autonómica de normalización lingüística puede convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado pueden convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma», STC 74/1989, cit., f.º 5.

vinculación entre política lingüística y estatus de las lenguas. Ello se hace particularmente necesario al analizar el régimen jurídico relativo al paisaje lingüístico en Euskal Herria, donde los ciudadanos vascoparlantes no cuentan con los mismos derechos lingüísticos en todos los territorios donde el euskera es hablado. Los aspectos que queremos destacar ahora son dos, que expondremos brevemente.

De un lado, parece indiscutible que el régimen de cooficialidad lingüística ha de proyectar efectos directos sobre la utilización gráfica de las lenguas,³⁶ cuando menos en los ámbitos regidos por el derecho público. El Tribunal Constitucional se refirió al concepto de *lengua oficial* vinculándolo al reconocimiento por parte de los poderes públicos de dicha lengua como «medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados» con validez y produciendo efectos jurídicos.³⁷ Un dato más para delimitar el alcance de la cooficialidad es el aportado por el EAPV, que tras declarar al euskera lengua (co)oficial, reconoce acto seguido, el derecho de los habitantes a utilizar dicha lengua (art. 6.1). La declaración de (co)oficialidad presenta, por tanto, dos perspectivas: de un lado, el adoptar dicha lengua como vehículo de comunicación (intracomunicación, intercomunicación y extracomunicación, dice Milian i Massana);³⁸ y de otro, el reconocimiento de derechos públicos subjetivos al uso de las lenguas (co)oficiales.³⁹ Derecho público subjetivo que, como tal, habrá de ser garantizado por los poderes públicos. En conclusión, en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la zona vascófona de la Comunidad Foral de Navarra, es decir, en aquellos territorios donde el euskera es oficial, se exigirá de los poderes públicos la puesta en marcha de políticas relativas al paisaje lingüístico en euskera, al haber sido asumida dicha lengua como vehículo (también pasivo —rotular—) de comunicación, y también con objeto de garantizar el uso de la lengua propia cooficial reconocido como derecho a los ciudadanos.

De otro lado, ha de observarse que no se exige en todo caso que una lengua tenga carácter de lengua (co)oficial, para tener presencia en el paisaje lingüístico. Se entiende que el derecho a *una* lengua es un derecho de

36. R. ENTRENA CUESTA, en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, pág. 58.

37. STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2.

38. A. MILIAN I MASSANA, «La regulación constitucional del multilingüismo», RIEDA, 10, 1984, pág. 131.

39. A. MILIAN I MASSANA, «La regulación...», *cit.*, pág. 130-134, e I. AGIRREAZKUENAGA, «Reflexiones...», *cit.*, pág. 682 y 692.

configuración legal,⁴⁰ un derecho que se deriva de la declaración de oficialidad de una lengua,⁴¹ pero no de forma exclusiva.⁴² Y es que, pese a la falta de declaración de cooficialidad de una lengua, ésta podrá ser utilizada en las formas gráficas y visibles de los rótulos, topónimos, carteles públicos, señales, etc., en los casos en los que la normativa lo permita o se hayan reconocido derechos lingüísticos a los parlantes de dicha lengua no oficial. Como se ha dicho, ello no es sino consecuencia de que el derecho a una lengua es un derecho de configuración legal. Son ilustrativos al respecto el reciente ejemplo del bable asturiano, o el de la anterior normativa relativa al uso del catalán en el Valle de Arán (nos referimos a los artículos 28 y ss. de la Ley 7/1983, de 7 de abril, —LNC—, derogada por la vigente Ley 1/1998, de 7 de enero). En lo que hace al primero de los ejemplos, pese a que el bable/asturiano no goza de carácter de lengua (co)oficial,⁴³ la reciente Ley del Parlamento del Principado 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, ha reconocido a los ciudadanos ciertos derechos lingüísticos relativos a su uso, garantizado por las administraciones (art. 4), los acuerdos y disposiciones de los órganos del Principado podrán redactarse en bable/asturiano (art. 5.1) y los topónimos tendrán la denominación oficial en su forma tradicional (art. 15). También la anterior LNC declaraba que los topónimos del Valle de Arán tendrán por única forma oficial la aranésa (art. 28.3 de la Ley 7/1983 —LNC—).⁴⁴ Esos son claros ejemplos de normas que reconocen derechos

40. Joseph-G. TURI, «Typology of language legislation», en TOVE SKUTNABB-KANGAS y ROBERT PHILLIPSON, *Linguistic Human Rights ...*, cit., pág. 116; y del mismo autor «Panorama comparé des différentes législations juridico-linguistiques en matière de politique linguistique: les cas les plus intéressants», en COBREROS (coord.), *Euskararen Lege araubideari buruzko ibardunaldiak*, Oñati, 1990, pág. 48.

41. I. AGIRREAZKUENAGA, *ibidem*.

42. Es posible, incluso, que pese a la declaración de cooficialidad de una lengua, ésta no sea utilizada en ciertos ámbitos de la vida pública, por haberlo limitado el propio ordenamiento jurídico. Por ejemplo, el artículo 38 del Estatuto especial del Valle de Aosta, de 1948, determinó que los textos oficiales de esta región podían ser redactados en italiano o en francés, salvo las decisiones judiciales, que debían ser redactadas en italiano. *Vide* RENATO BARBAGALLO, *Codice della Regione Valle d'Aosta*, Musumeci, Aosta, 1971, pág. 86.

43. El artículo 4 del Estatuto de Autonomía para Asturias establece que: «El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje». Véase también el artículo 10.1.15 del mismo cuerpo normativo, que configura la competencia del Principado respecto al fomento y protección del bable.

44. El régimen jurídico actual aplicable al aranés, se compone básicamente de la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán; y es de aplicación supletoria la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (LNC).

con repercusiones en el paisaje lingüístico de lenguas que no tienen carácter de lengua oficial.

Veremos a lo largo de este trabajo que, en lo que hace a los territorios de habla vasca donde el euskera no tiene consideración de lengua oficial, la presencia de ésta en el paisaje lingüístico tendrá que ver con la medida en que la normativa aplicable permita dicha incorporación y con la voluntad de los poderes públicos. Como se verá, presencia testimonial, de refuerzo de la actual situación diglósica⁴⁵ y, por tanto, totalmente insuficiente ya que no se ha adoptado como objetivo el de la normalización del euskera (o lo que es lo mismo, el objetivo de convertir al euskera en lengua de uso normal).

3. *Cooficialidad: uso simultáneo y uso indistinto. La opción del legislador lingüístico*

Se aborda el presente epígrafe con la intención de sentar las bases del desarrollo posterior. El sistema bilingüista adoptado por las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, parcialmente también, por las navarras no es más que el resultado de una opción de política lingüística ya que no es el único adoptable sobre las actuales bases constitucionales; quizás sí el menos conflictivo de cuantos tendrían cabida pero, desde el punto de vista de la normalización, podría entenderse que no es el más acertado.

En este sentido baste recordar que «la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule, siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, lo que

45. La categoría de diglosia fue creada por Charles A. FERGUSON («Diglosia», *Word*, 15, 1959, pág. 320 y ss.); hoy en día se entiende como aquella situación de contacto de lenguas en las que el uso de unas lenguas (A) se limita a un ámbito reducido, generalmente el de las comunicaciones no formales (relaciones familiares, coloquiales, ...), mientras que las otras lenguas (lenguas B), además de vehicular las comunicaciones no formales, extienden su ámbito de uso sin dar cabida a las primeras (A), a las comunicaciones formales (Administración, enseñanza, medios de comunicación, etc.). Vide L. V. ARACIL, «Conflicte lingüístic i normalització lingüística a l'Europa nova», *Papers de sociolingüística*, La Magrana, Barcelona, 1982; J. SOLÉ I CAMARDONS, *Soziolinguistika gazteentzat*, UBU-EKB, Bilbao, 1991, pág. 67-72; M. ETXEBARRIA, *El bilingüismo en el Estado español*, Edic. FBV, Bilbao 1995, pág. 149 y ss.; también Peter H. NELDE, «Le contact de langues en tant conflit linguistique», en Yvo J.-D. PEETERS (Réd.) *Langue(s) et identité. Mélanges offerts à Guy Héraud*, Académie internationale de droit linguistique, Bruselas-Rennes, 1993, pág. 51 y ss.

sólo puede hacerse respecto de lengua distinta del castellano».⁴⁶ El Tribunal Constitucional sentó de esa forma lo que pueden considerarse las claves constitucionales de los posibles sistemas bilingüistas. Así, tan constitucional será la estandarización de un sistema de bilingüismo simultáneo (utilización simultánea de las dos lenguas por los poderes públicos), como un sistema de uso indistinto; en este último caso, con el límite de la garantía de los derechos lingüísticos individuales. Ha de decirse que pese a la rotundidad con la que puede concluirse ello, el párrafo citado también denota un cierto recelo frente a las posibles consecuencias que la cooficialidad sin matices de las lenguas distintas al castellano pudiera producir, procediendo a limitar dichos efectos.

Y es que la declaración de oficialidad de una lengua no ha de suponer, *per se*, que esa lengua ha de ser conocida por los ciudadanos; ahora bien, lo que sí supondrá es que los ciudadanos no podrán alegar válidamente el desconocimiento de las actuaciones de los poderes públicos realizadas en la lengua oficial, de la misma forma que tampoco legitimará la utilización de una lengua no oficial pretendiendo que cause consecuencias jurídicas.⁴⁷ La imposibilidad de alegar válidamente el desconocimiento de una lengua (co)oficial es algo que no casa bien con el concepto de oficialidad; y aún casa menos cuanto más alejada esté en el tiempo la declaración de cooficialidad, en la medida en que las políticas que los poderes públicos han de poner en marcha para garantizar ese conocimiento den los resultados pretendidos.⁴⁸

Pero, en cualquier caso, y volviendo al hilo conductor principal de este epígrafe, podemos decir que el sistema bipolar de bilingüismo, aquel que garantiza los derechos lingüísticos de quienes desean utilizar una lengua o la otra, mediante la consignación simultánea de ambas (redacción bilingüe de actos y normas, comunicaciones a doble columna, garantía del derecho de opción de la lengua vehicular escolar mediante modelos lingüísticos separados, castellano y euskera) puede entenderse como consecuencia lógica de la declaración de doble oficialidad,⁴⁹ pero no como el sistema exclusivo

46. STC 82/1986, *cit.*, f.º 9.

47. A. MILIAN I MASSANA, «La regulación...», *cit.*, pág. 132. El mismo autor, en «Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España», *RVAP* 30, 1991, pág. 69 y ss., hace referencia a que la exclusión lingüística que acompaña a la oficialidad no es contraria a la libertad de expresión.

48. En este sentido I. AGIRREAZKUENAGA subraya con acierto que el efecto propio de la oficialidad relativo a la imposibilidad de alegar el desconocimiento de dicha lengua por parte de los ciudadanos dependerá de la «eficacia» con la que los poderes públicos garantizan su enseñanza, en «Reflexiones...», *cit.*, pág. 683.

49. COBREROS, *El régimen ...*, *cit.*, pág. 115.

derivado de las declaraciones constitucional y estatutarias. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional arriba transcrito pone de manifiesto la constitucionalidad del uso indistinto de las lenguas cooficiales, siempre que ello no determine la exclusión radical de una de ellas,⁵⁰ en el sentido de que se haga irreconocible el derecho de elección de la lengua cooficial por parte de los ciudadanos. Ahora bien, la garantía de ese derecho no exige que, en todo caso, cualquier actividad pública haya de ser bilingüe (por ejemplo, el que todas las notificaciones, rótulos, carteles anunciadores, etc., hayan de ser bilingües). Es decir, la política lingüística a adoptar podrá hacer de la lengua cooficial, la lengua de uso habitual o normal, sin que ello signifique, *per se*, que los derechos lingüísticos queden vulnerados o que implique un deber o imposición que podría justificar la duda sobre su constitucionalidad.

En este punto las normativas relativas al euskera y la normativa lingüística de la Comunidad Autónoma de Cataluña difieren sustancialmente. Así, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco la Ley de normalización del euskera ha establecido una simetría casi absoluta en lo que hace a la utilización por parte de los poderes públicos de las lenguas cooficiales, cuyo prototipo es la redacción bilingüe, a doble columna, de los actos y acuerdos, y la separación de los alumnos por razón de la lengua de enseñanza o vehicular; el sistema catalán ha concebido a la lengua catalana como la lengua de uso normal (preferente) por parte de los órganos administrativos (art. 2 de la Ley 1/1998, de 7 de enero) y también en el ámbito escolar (art. 20.2), cargando de contenido el concepto de lengua propia sobre el que más adelante nos ocuparemos.

3.1. Un *handicap*: la prohibición formal de la utilización exclusiva del euskera en el ámbito local

En el País Vasco no coexisten dos comunidades lingüísticas, en el sentido puro de la expresión. En el País Vasco coexisten ciudadanos bilingües, que dominan en mayor o menor medida las dos lenguas, con ciudadanos monolingües que dominan únicamente la lengua oficial en todo el Estado: el castellano o el francés. En el País Vasco no existen ciudadanos monolingües vascoparlantes de edad superior a los 6 años. Tampoco la normativa lingüística del Estado español reconoce derechos colectivos a los ciudadanos vascoparlantes. En aquellos lugares donde la normativa ha reconocido la cooficialidad del euskera, o en los que se han reconocido ciertos dere-

50. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10.

chos lingüísticos a los ciudadanos vascoparlantes (Navarra), estos podrán optar por utilizar el euskera o el castellano. Y es que no hay ciertas zonas donde la única lengua oficial sea el euskera. En aquellas zonas donde el euskera es cooficial, también lo será el castellano.

La cooficialidad lingüística, tal y como ha sido reconocida por los poderes públicos, tiene un límite que no es otro que la garantía del derecho de opción lingüística individual cuando tal derecho se ejercite frente a la utilización administrativa de un único código lingüístico oficial. Los poderes públicos en ningún caso pueden forzar a los ciudadanos a utilizar una lengua oficial distinta a la lengua de elección de los ciudadanos.⁵¹ En conclusión, se reconoce a los ciudadanos el derecho de opción lingüística individual; derecho que podrá ser ejercitado frente a la Administración cuando el ciudadano trabee relación con ella.⁵² En cualquier caso, la funcionalidad de tal derecho lingüístico individual no es extensible a cualquier relación Administración-administrado, como por ejemplo a la relación escolar, como el Tribunal Constitucional subrayaría.⁵³

Como ya se ha adelantado, el sistema de cooficialidad del euskera ha sido diseñado de manera que cualquier actividad de los poderes públicos ha de ser bilingüe (redacción bilingüe de los actos, redacción bilingüe de las normas, rotulación bilingüe), para así respetar los derechos de todos los ciudadanos sea cual sea la lengua cooficial de su elección. Pues bien, el Parlamento de la Comunidad Autónoma vasca, al redactar la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del euskera, incluyó en su artículo 8.3 un mandato de carácter normalizador, pero de escasa fuerza imperativa y nula coercitiva. Se disponía que las administraciones locales podrían hacer uso exclusivo del euskera cuando la realidad sociolingüística (el número de vascoparlantes, se entiende) lo permitiera. En otras palabras, dentro del marco del uso indistinto de las lenguas oficiales, cuando el número de vascoparlantes fuera importante, cosa que sucede en ciertos pequeños muni-

51. A. Milian i Massana entiende que no existe un derecho constitucional a recibir las comunicaciones y notificaciones en la lengua oficial de elección del interesado. Para este profesor el régimen lingüístico de las comunicaciones dependerá de la política lingüística de cada institución (en MILIAN I MASSANA, «Derechos lingüísticos...», *cit.*, pág. 73).

52. En palabras del Tribunal Constitucional español, «La instauración por el artículo 3.2 de la Constitución de la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas Comunidades Autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas Comunidades, y en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica», STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 5. También en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42.

53. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 17.

cipios vascos donde el uso lingüístico social es total o muy mayoritariamente euskaldún, la actividad administrativa municipal podrá ser realizada en euskera. Es importante reparar en que el precepto, no obstante, disponía a modo de recordatorio, pero con cierta importancia para deshacer posibles interpretaciones equívocas, que la utilización exclusiva del euskera no podrá perjudicar los derechos lingüísticos de los castellanoparlantes.⁵⁴

El Tribunal Constitucional declaró el artículo 8.3 de la Ley de normalización inconstitucional. El fundamento utilizado fue que ese artículo no respetaba el artículo 3.1 de la Constitución española, que únicamente establece el «deber» de conocer el castellano, sin que se haya establecido constitucionalmente el deber de conocer el euskera.⁵⁵

El razonamiento del Tribunal Constitucional es criticable. Se entiende criticable ya que la declaración de cooficialidad de una lengua ha de suponer, tal y como el mismo Tribunal Constitucional ha establecido, que la utilización de las dos lenguas puede hacerse indistintamente, o de forma conjunta, siendo válidas y eficaces las actuaciones realizadas en cualquiera de las dos lenguas cooficiales.⁵⁶ El único límite será que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar el desconocimiento de la lengua utilizada,⁵⁷ lo que sólo puede ocurrir cuando los poderes públicos utilicen el euskera.⁵⁸ En conclusión, las actuaciones realizadas exclusivamente en euskera deberían de ser consideradas válidas, siempre que se ga-

54. La redacción del artículo 8.3 fue la siguiente: «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».

55. En palabras del Tribunal Constitucional: «el artículo 8.3 viene a ser inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Constitución española, en relación con la no existencia del deber de conocimiento del euskera en zona alguna del territorio del Estado, que resulta del artículo 6º del Estatuto de Autonomía del País Vasco.» STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 10.

56. STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 9. Sobre el particular I. AGIRREAZKUENAGA «Reflexiones...», *cit.*, pág. 686.

57. *Ibidem*.

58. Interesa recordar que el artículo 3 de la Constitución española de 1978 establece que: «El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla». El establecimiento de un deber de conocimiento respecto de una lengua es algo totalmente original de la Constitución española, ya que ninguna norma constitucional del mundo establece un deber de conocimiento generalizado semejante. François GAUTHIER, Jacques LÉCLER y Jacques MAURAI, *Langues et constitutions. Recueil des clauses linguistiques des constitutions du monde*, Les publications du Québec / Le Conseil international de la langue française, Québec, 1993; *Les Constitutions africaines*, T. I., BRUYLANT, 1997.

ranticen los derechos de opción lingüística de los castellanoparlantes.⁵⁹ Repárese en que la redacción del artículo 8.3 garantizaba este derecho.

Quizás lo más criticable de la Sentencia del Tribunal Constitucional sea que se basa en una premisa inexacta. En concreto, que la mera exclusión del castellano constituye, por sí, la lesión de los derechos lingüísticos. Esto, lógicamente, es inexacto y denota una interesada toma de posición del Tribunal. Éste, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 8.3, se basó en la previsión constitucional sobre el «deber de conocer el castellano (o español)» y en la inexistencia de un deber semejante de conocer el euskera. Pese a ser ello cierto, no puede olvidarse que respecto del euskera se establece el derecho a su uso en los lugares en los que es oficial. Así, si contraponemos el *deber* de conocimiento del castellano y el *derecho* al uso del euskera, la balanza se desequilibrará hacia el segundo.⁶⁰ Ya que ningún poder público podrá imponer la utilización del castellano, si el particular opta por utilizar el euskera, con lo que el deber de conocimiento quedará siempre relegado ante el derecho de opción lingüística.

Pese a lo concluyente de la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que las administraciones locales no pueden hacer uso exclusivo del euskera, ha de significarse que dicha doctrina constitucional parece estar en vías de superación tanto por la configuración legislativa de la facultad de determinación de la lengua de uso administrativo ordinario,⁶¹ como por los propios pronunciamientos posteriores del Tribunal Constitucional.⁶² Pese a ello, se cree necesario el replanteamiento expreso, o la aclaración de matices por parte del Tribunal Constitucional, ya que su doctrina sobre la inconstitucionalidad del art. 8.3 de la Ley de normalización, basada en una interpretación excesivamente generosa del artículo 3 de la CE, que extiende y adelanta en exceso las garantías jurídicas de protección que podrían desprenderse de tal artículo constitucional, ha venido siendo sistemáticamente seguida por los tribunales inferiores al proceder al control de

59. Vide E. COBREROS, *El régimen ...*, cit., pág. 119.

60. I. AGUIRREAZKUEÑAGA, «Reflexiones...», cit., pág. 687-689.

61. Pese a todo, algunas normas actualmente en vigor han entrado en contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la utilización exclusiva de otras lenguas cooficiales diferentes al castellano. Tanto la normativa estatal (el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, de 1986, art. 86.1 y 110.2), como la normativa autonómica (Ley del Parlamento catalán de 15 de abril de 1987, municipal y de régimen local de Cataluña, art. 5, y también la Ley del Parlamento de Galicia de 21 de junio de 1988, art.1) posibilitan las actuaciones realizadas exclusivamente en una lengua cooficial.

62. Por todas, véase la STC 337/1994 cit., f.º 21.

legalidad de acuerdos y ordenanzas municipales relativas a los usos lingüísticos en ese ámbito,⁶³ con alguna excepción digna de encomio.⁶⁴

IV. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA EN TORNO A LA NORMATIVA RELATIVA A LA TOPONIMIA

Como se ha dicho, la época anterior a la aprobación de la Constitución española de 1978 se caracterizó por la prohibición de utilizar y consignar topónimos con grafía vasca. Es por ello por lo que las políticas de normalización puestas en marcha a partir de la década de los ochenta se enfrentaron a un importante reto: el de la consignación en euskera de los topónimos vascos. Ténganse presentes las notables diferencias entre el euskera y el castellano en cuanto a las normas de consignación gráfica de las lenguas, etc.

Pese a que las vías de solución del problema podrían ser relativamente sencillas, la normativa lingüística actualmente en vigor no puede considerarse como totalmente satisfactoria. Se entiende ello así, de un lado, debido a la excesiva rigidez de la normativa y, de otro, debido a la falta de ambición de ésta. Pasemos a explicar el por qué de ello.

La normativa sobre normalización de la *Comunidad Autónoma del País Vasco* establece que la competencia para determinar la nomenclatura oficial de los territorios, municipios, núcleos de población, lugares, vías urbanas, etc., corresponde a las instituciones en el ámbito de sus respectivas competencias.⁶⁵ Ello significa que cada una de las administraciones públi-

63. La doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la inconstitucionalidad del artículo 8.3 de la Ley de normalización del euskera ha sido tomada en consideración, entre otras, en las siguientes sentencias: Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, de 31 de diciembre de 1991, FJ 3; Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, de 1 de febrero de 1992, FJ 2; Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, de 21 de enero de 1993, Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, de 9 de marzo de 1993, y Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, de 14 de abril de 1993.

64. «La decisión de “vivir y funcionar en euskera” respetando los derechos lingüísticos individuales y colectivos constituye una pretensión legítima que no atenta contra el mandato constitucional, ni rebasa el ámbito de actuación que determina el artículo 6 del Estatuto de Gernika, y deja a salvo el principio de igualdad de todos los españoles, que proclama el artículo 14 de la CE, así como la proscripción de toda discriminación», en Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 1 de febrero de 1992, recaída en el recurso interpuesto contra un acuerdo del Ayuntamiento de Beasain, relativo a mostrar la adhesión de este Ayuntamiento a los que han acordado vivir y funcionar en euskera, FJ 3.

65. Art. 10.1 de la Ley del Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del euskera.

cas podrá determinar los topónimos en sus respectivos ámbitos competenciales, de forma excluyente.⁶⁶ La normativa de la Comunidad Autónoma es bastante respetuosa con la autonomía que la Constitución garantiza a la Administración local.⁶⁷ Ahora bien, se establece que en caso de conflicto entre las corporaciones locales y el Gobierno Vasco sobre las nomenclaturas oficiales, el Gobierno Vasco resolverá la cuestión, previa consulta a la Real Academia de la Lengua Vasca.⁶⁸

En *Navarra*, donde la autonomía local no presenta los mismos caracteres que en la Comunidad Autónoma del País Vasco,⁶⁹ la normativa sobre normalización lingüística de este territorio determina que será exclusivamente el Gobierno navarro quien adopte las denominaciones de los territorios, núcleos de población y las vías interurbanas, previo informe de la Real Academia de la Lengua Vasca.⁷⁰

El problema que se detecta en la regulación es la importante capacidad decisoria de los gobiernos vasco y navarro, limitando incluso las posibles políticas lingüísticas municipales más progresivas que pudieran estandarizarse en base a las competencias para gestionar sus propios intereses, fundamento de la autonomía local.⁷¹ Es cierto que en la materia relativa a la de-

66. Es evidente que serán los municipios los entes que ejercerán de forma principal esta competencia, ya que todo topónimo radicará dentro de uno (o varios) municipios. Aún y todo, es importante observar que junto con el ejercicio principal de la competencia por parte de los municipios, otras administraciones públicas también deberán ejercerla. Piénsese, a modo de ejemplo, en el procedimiento de determinación o modificación de la denominación de los municipios, en el que participarán otras administraciones además de la Administración municipal interesada (las diputaciones en nuestro caso); piénsese en la denominación de los ríos, respecto de los cuales las administraciones competentes serán la estatal o la autonómica; piénsese en la denominación de los parques naturales y de otras figuras de protección de los espacios naturales, que vendrá determinado por ley del Parlamento.

67. La Constitución española garantiza la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses en el artículo 137. La existencia de las «communes» como colectividades descentralizadas también se garantiza por el artículo 72 de la Constitución republicana francesa de 5 de octubre de 1958 (véase también el artículo 40 del *Code de l'administration communale*, aprobado mediante el Decreto de 22 de mayo de 1957).

68. Artículo 10.1 *in fine* de la Ley 10/1982, *cit.* La Real Academia de la Lengua Vasca Euskaltzaindia fue creada a instancias de todas las diputaciones vascas en 1918. En el año 1976, el Consejo de Ministros español reconoció oficialmente a Euskaltzaindia y le concedió el título de Real, de igual forma que las demás academias oficiales (Decreto 573/1976, de 26 de febrero (BOE de 25 de marzo).

69. Véase la Ley foral de 2 de febrero de 1984.

70. Artículo 8.2 de la Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence.

71. En los sistemas español y francés, las competencias municipales no se configuran como reductos exentos de la intervención de las administraciones superiores. Pese a que la

terminación de las denominaciones municipales produce efectos supramunicipales, como ya se ha adelantado y sobre lo que no se insistirá, además se entrecruza con las competencias lingüísticas de las instituciones autonómicas relativa a la estandarización lingüística,⁷² con lo que las intervenciones lingüísticas de los entes superiores quedarían en buena forma legitimadas,⁷³ sin perjuicio del ámbito competencial municipal, también limitado por las potestades de tutela de las administraciones autonómicas y forales entroncadas con los intereses supramunicipales sobre la Administración local.

La capacidad de la Administración autonómica para la determinación de los nombres «oficiales» podría ser interesante para impulsar una política generalizada de euskaldunización del paisaje lingüístico visual. Pero, por desgracia, ha de decirse que no es así. Y no es así debido a la excesiva rigidez de la normativa sobre topónimos.

En ese sentido, la normativa de la *Comunidad Autónoma del País Vasco*, exige que las formas oficiales de los topónimos, vías, etc., respete en todo caso la originalidad euskaldún, romance o castellana «con la grafía académica propia de cada lengua».⁷⁴ Ha de decirse que este objetivo es realmente poco ambicioso, y contrasta con el régimen establecido en otras comunidades autónomas bilingües como Cataluña, donde se ha establecido que los topónimos de Cataluña han de tener como única forma oficial «la catalana».⁷⁵

Carta europea de autonomía local prevé que las competencias de las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas, la legislación interna ha establecido que será la legislación estatal o autonómica la que determinará el verdadero alcance de las competencias municipales. Como afirma A. GALLEGO ANABITARTE, «las corporaciones locales tienen autonomía y están descentralizadas en cuanto resuelven definitivamente las materias y los asuntos que les atañen directamente, pero *dentro de la ley*», en *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 146 (el subrayado es original).

72. Artículo 30 de la Ley 10/1982, *cit.*, donde se establece que es competencia del Gobierno vasco la normalización del euskera en su cualidad de lengua escrita.

73. G. MONREAL ZIA, «La oficialidad del euskera en Navarra», E. COBREROS (COORD.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, IVAP, Oñati, 1990, pág. 182; X. ARZOZ SANTESTEBAN, «Nafarroako eta Euskadiko komunitate politikoen izen ofizialak: euskal izenari buruzko eskuduntzaz iruzkizunak», *Eleria*, 3, 1998, pág. 48-50.

74. Art. 10.1 de la Ley 10/1982, *cit.* Este artículo exige que se respete la originalidad del nombre al establecerlo como oficial, pero no impone la utilización exclusiva de un solo nombre. Así, en base a las competencias reconocidas, cada municipio podrá determinar los nombres oficiales de sus topónimos, bien en euskera únicamente, en castellano únicamente, en euskera y en castellano alternativa o indistintamente (San Sebastián y/o Donostia), o bien en euskera y castellano al unísono (Vitoria-Gasteiz).

75. La reciente normativa de normalización de Cataluña aprobada por la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, establece en su artículo 18.1 que «Els topònims de Catalunya tenen com a única forma oficial la catalana, d'acord amb la normativa lingüística de

Incluso, las previsiones de la Comunidad Autónoma del País Vasco pueden obstaculizar las políticas de normalización de los municipios orientadas a conseguir un paisaje lingüístico municipal totalmente euskaldún,⁷⁶ ya que ningún topónimo no euskaldún podrá expresarse de forma euskaldunizada.

La normativa de la *Comunidad Foral Navarra* establece cuál ha de ser la denominación oficial de los topónimos, atendiendo a la zona lingüística del territorio navarro donde estén enclavados.⁷⁷

Así, la normativa lingüística de Navarra dispone que la forma oficial de los topónimos de la *zona vascofona* será en euskera; pero en el caso de que exista una denominación distinta en castellano, se utilizarán ambas denominaciones. La denominación oficial de los topónimos de la *zona mixta y no vascofona* será, según la ley, la existente en el momento en el que la Ley de normalización entró en vigor, salvo que para las expresadas en castellano exista una denominación distinta, originaria y tradicional en vascuence, en cuyo caso se utilizarán ambas.

La Ley de normalización navarra establece una diferenciación en el tratamiento jurídico-lingüístico de los topónimos favorable al castellano y desfavorable al euskera. En la zona vascofona, donde la norma general lógicamente podría haber sido la utilización oficial de la grafía en euskera, se establece que la utilización oficial será mixta por el solo hecho de que «exista» una denominación diferente en castellano, aún en el caso de que la denominación castellana no tenga tradición. Por contra, en las zonas mixta (donde se encuentra la capital) y no vascofona, los nombres oficiales

l'Institut d'Estudis Catalans, excepte els de la Vall d'Aran, que tenen l'aranesa). Repárese en que no se establece la necesidad de respetar el origen del nombre a la hora de establecerlo como oficial con la grafía propia de su originalidad. En Cataluña, cualquiera que sea el origen del topónimo, podrá establecerse como oficial con grafía catalana.

76. En ese sentido, el Ayuntamiento de Bermeo (Bizkaia) aprobó una Ordenanza municipal relativa a la normalización del euskera en el municipio (publicada en el *Boletín Oficial de Bizkaia*, de 24 de abril de 1998), donde se establecía que en el caso en el que los nombres de las calles, caminos, barrios, montes, ríos, ..., fuera de origen romance o castellano, se transcribirá en grafía euskaldún (art. 36). La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio de sus competencias relativas al control de legalidad de los actos y normas de las corporaciones locales, exigió la rectificación de dicho precepto por contravenir la Ley de normalización del euskera (Comunicación del director de Relaciones Institucionales y Administración Local de 19 de mayo de 1998).

77. Art. 8.1 de la Ley foral 18/1986, *cit.* Recuérdese que el Amejoramiento del Fuero establece en su artículo 9 que el castellano es la lengua oficial de Navarra. A continuación establece que el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. La Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, realiza una zonificación lingüística del territorio, determinando tres zonas lingüísticas con diferentes derechos y deberes lingüísticos.

serán los existentes en el momento de aprobarse la Ley, por tanto, la normativa denota una preferencia inicial por el uso de las formas castellanas, debido a la vocación continuista que manifiesta, teniendo en cuenta la estricta y rigurosa represión toponímica vasca del régimen anterior. La utilización mixta únicamente podrá imponerse en el caso de que el topónimo oficial castellano tuviera una denominación distinta en euskera, pero, en ese caso, se exige que esa denominación sea «originaria y tradicional». Incluso en ese caso, la denominación oficial no será exclusivamente en euskera, sino la castellana, aunque se utilizarán ambas.

Excepto en la zona vascofona de Navarra, en las demás zonas las denominaciones oficiales no serán exclusivamente vascas. Incluso, como más adelante se dará cuenta, y pese a la posible oficialidad única en euskera de un topónimo de la zona vascofona, cuando este topónimo aparezca en cualquier tipo de rótulo vial, habrá de consignarse en «castellano y en vascuence»,⁷⁸ con lo que la posible oficialidad única queda desvirtuada.

La conclusión global es que la normativa lingüística de Navarra y de la Comunidad Autónoma, en lo relativo a la designación oficial de los topónimos, además de ser excesivamente rígida, lo que limita las posibilidades de los municipios de establecer políticas lingüísticas ambiciosas de carácter normalizador, no ha tomado como parámetro finalista la generalización de las formas oficiales vascas.

Respecto de los topónimos de Iparralde, la determinación de los nombres municipios se entiende una competencia propia de las municipalidades a partir del *Code de l'administration communale*.⁷⁹ En cualquier caso, los rótulos oficiales de las vías públicas habrán de estar redactados en lengua francesa, al establecerlo así la Ley Toubon.⁸⁰ La Ley relativa al empleo de la lengua francesa dispone en su artículo 21 que las normas contenidas en la misma habrán de aplicarse sin perjuicio de la normativa relativa a las lenguas regionales de Francia. Pero la falta de normativa con tal objeto hace que la Ley Toubon se aplique sin excepción.⁸¹ En este territorio se ha colocado en los rótulos de entrada y salida de las poblaciones junto al nombre en francés el topónimo en euskera, con grafía diferente y en carteles de color diferente.

78. Ley 18/1986, del vascuence de Navarra, art. 16.

79. Vide artículos 1 a 14 del *Code de l'administration communale*, aprobado mediante Decreto de 22 de mayo de 1957.

80. Artículos 3 y 4 de la Ley Toubon y *Decisión del Conseil Constitutionnel* de 29 de julio de 1994 (94-354).

81. J. M. ELOY, «Loi sur l'emploi de la langue française», en *IV^e Conférence sur le droit et la langue*, Friburgo, 1994, pág. 121.

V. EL BILINGÜISMO EN LA SEÑALIZACIÓN VIAL

En los rótulos y señales de las vías de uso público (caminos, carreteras, autopistas, etc.) aparecen expresiones escritas. En algunos casos, los términos que aparecen son indicaciones relativas a la ordenación del tráfico y circulación (como ceda el paso, cambio de dirección, prioridad, aparcamiento limitado...) y en otros casos son propiamente topónimos. La rotulación de los topónimos puede aparecer tanto en las señales indicativas de tráfico (señales de orientación y de dirección), como en los rótulos indicativos a la entrada y salida de los municipios y ciudades (señales de localización), así como dentro de los municipios, indicando calles, plazas, estaciones, aparcamientos, etc. (señales de uso específico en poblado). Se exige diferenciar el régimen lingüístico de ambos tipos de rotulación (las indicaciones sobre ordenación del tráfico en la que no aparecen los topónimos) y la señalización de carácter informativa de orientación o de dirección en la que aparecen topónimos. Pese a que los efectos de la doble oficialidad lingüística han de llegar a todo tipo de señales de tráfico, las políticas de normalización lingüística de las comunidades autónomas y municipios no tendrán el mismo espacio para desplegarse según se trate de uno u otro tipo de señales.

1. *La lengua en la rotulación de la señalización vial*

El problema que se plantea es el siguiente: los efectos de la doble oficialidad lingüística habrán de aplicarse a todos los rótulos de carácter oficial que se encuentren en los territorios donde el euskera es oficial; ahora bien, la materia de circulación vial y la competencia sobre carreteras y transportes corresponde a entes diferentes (las últimas son competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma). El Estado tiene competencia exclusiva sobre el tráfico y la circulación vial, sobre la regulación de los transportes terrestres que transcurran por el territorio de varias comunidades autónomas, así como sobre las infraestructuras de titularidad estatal.⁸²

82. Los artículos que vienen a establecer el régimen competencias de referencia son los siguientes: 148.1.5, 149.1.21 y 24 de la Constitución, además del 10.34 y 12.9 del Estatuto de autonomía del País Vasco.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias sobre todas las carreteras que transcurren por la Comunidad Autónoma del País Vasco con excepción de las autopistas (Real decreto 2769/1980, de 30 de diciembre, de transferencias) hasta que sean transferidas. La competencia en materia de carreteras corresponde a los territorios históricos. Las instituciones comunes no han dictado ninguna regulación sustantiva. La única norma sobre

La conclusión será que la ejecución de las medidas de política lingüística de las comunidades autónomas habrá de cohonestarse con las previsiones estatales, ya que es el Estado el competente para regular los aspectos materiales más interesantes en materia de tráfico y circulación. En dos palabras, las medidas de normalización del uso del euskera tendrán que seguir las normas vigentes en materia de señalización vial aprobadas por el Estado. Este aspecto ha sido subrayado por el Tribunal Constitucional al especificar que corresponde al Estado el establecimiento de «las condiciones atinentes a la circulación, como las señales...»; pero incluso el Tribunal ha llegado más lejos, al decir que «las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado —se refiere al art. 149.1.21—, deben ser uniformes en todo el territorio nacional».⁸³ La amplitud con la que podrían ser entendidas esas últimas palabras podrían suponer, incluso, que las medidas de política lingüística de las comunidades autónomas relativas al paisaje lingüístico vieran totalmente limitado su campo de acción a nivel viario.

En cualquier caso, la normativa estatal sobre tráfico y circulación ha establecido ciertas previsiones lingüísticas. Se establece en el artículo 56 de la Ley de tráfico y circulación que «las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado».⁸⁴ El Estado ha ejercido, en base a sus competencias en materia de tráfico, una opción de política lingüística, tan legítima como aquella otra que estableciera la posibilidad de utilización indistinta de las lenguas cooficiales. La política lingüística por la que ha optado el Estado garantiza la presencia del castellano en todas las señales. Es decir, en el caso de que hubiera de desplazarse a alguna de las lenguas cooficiales, esta será el euskera, el catalán o el gallego, ya que la utilización del castellano es exigida por la normativa vigente.⁸⁵ La lectura que

la materia es la Ley reguladora del Plan general de carreteras (Ley 2/1989, de 30 de mayo), que establece un programa de actuación de las instituciones comunes y de los territorios históricos y contiene normas de coordinación con la Administración del Estado.

La Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, contiene la normativa reguladora de las carreteras, autopistas y autovías. Esta norma no tiene especial incidencia territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco debido a las importantes competencias que le corresponden en la materia. El anexo de la Ley «red de interés general del Estado» incluye las autopistas A-8 y A-68.

83. STC 59/1985, de 6 de mayo.

84. Art. 56 del Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Véase también el artículo 138 del Real decreto 13/1992, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento general de circulación.

85. Conviene saber que la responsabilidad sobre la señalización y, por tanto, sobre la

se ha dado en la normativa de tráfico a la garantía de los derechos lingüísticos es la de la consignación, en todo caso, bilingüe de las señales.⁸⁶ En conclusión, a la luz de la normativa sobre tráfico, la utilización exclusiva del castellano en las señales de tráfico es correcta y quedaría prohibida la utilización exclusiva de las otras lenguas.

La normativa lingüística de la Comunidad Autónoma del País Vasco, siguiendo la política lingüística establecida por la normativa estatal, exige la rotulación bilingüe de las señales de tráfico.⁸⁷ La normativa lingüística de la Comunidad de Navarra únicamente ha establecido una previsión relativa a la posible consignación bilingüe mixta para la zona vascofona, sobre la que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe.

Un último apunte para finalizar. Si bien es cierto que los efectos vinculados a la oficialidad de las lenguas tienen una base territorial clara (la cooficialidad de una lengua lo será en el ámbito geográfico de la comunidad autónoma donde ha sido así reconocida, cualquiera que sea el ente titular de la vía), la garantía de los derechos lingüísticos podría aconsejar la extensión de las políticas lingüísticas rotulares de forma extraterritorial, en los casos en los que existan fundamentos o instrumentos jurídicos que lo permitan.⁸⁸ Se está pensando en los casos de enclaves de unas comunidades en otras; en concreto, se piensa en el caso de la N-1 a su paso por el Condado de Treviño, cuya gestión ha venido siendo realizada históricamente por la Diputación alavesa. Sin merma de los argumentos de base foral que podrían traerse a colación, la lógica de las cosas hace pensar que el bilingüismo podría ser extendido también a las señales direccionales de dicho enclave, garantizándose los derechos lingüísticos de los usuarios de la vía, y también de los propios habitantes del enclave, en el que, pese a su de-

obediencia del precepto que exige la presencia del castellano la tendrá el titular de la vía. Así, cualquiera que sea el titular de la vía (el Estado, la comunidad autónoma, la provincia, el territorio histórico o el municipio), el precepto habrá de ser respetado (art. 139 del Real decreto 13/1992, de 17 de enero, *cit.*).

86. Quiere decirse, la utilización simultánea de las lenguas. Interesa reparar en que la normativa estatal no exige que la lengua que puede aparecer junto con el castellano en las señales sea una lengua «cooficial». Así, sería legítimo la utilización simultánea del castellano y el euskera en aquellas zonas de Navarra donde el euskera no es cooficial. Del mismo modo, sería también legítimo la utilización simultánea del castellano y el bable (en Asturias), o el castellano y el catalán en la Franja de Aragón.

87. Artículo 10.2 de la Ley de normalización del euskera, *cit.*

88. Quede claro que no se está pensando en los casos en los que, declarado un topónimo con forma oficial exclusiva en euskera, este haya de aparecer con esa forma exclusiva en todas las señales de dirección, incluso en aquellos lugares alejados en cientos de Km de la comunidad bilingüe, ya que ello será exigencia de la declaración oficial toponímica.

pendencia administrativa, también se están realizando esfuerzos euskaldunizadores a nivel privado escolar. Los convenios de colaboración intercomunitarios podrían ser instrumentos eficaces para la garantía de los derechos lingüísticos de los usuarios de las vías.⁸⁹

2. *Los topónimos en la rotulación vial*

El problema podría plantearse cuando en el texto de la señal de tráfico (de orientación, de dirección, o informativa) deba aparecer un topónimo. En ese caso, y siguiendo la normativa estatal sobre circulación, el nombre de la población o del lugar debiera aparecer «al menos» en el idioma oficial del Estado, el castellano. Pues bien, se entiende que si es un topónimo el que ha de aparecer en la señal de tráfico, será la normativa sobre topónimos la que habrá de regir. Ello ha de entenderse así ya que el establecimiento del nombre oficial del topónimo no podrá alterarse en base a las competencias de tráfico del Estado. Es decir, pese a que en la actualidad rige la exigencia de utilización del castellano en las señales, esa exigencia no puede alterar el nombre oficial del topónimo, que será establecido por la/s Administración/es correspondiente/s. En conclusión, el topónimo habrá de consignarse en las señales tal y como ha sido oficialmente reconocido.

En el caso de que el topónimo tenga una única forma oficial, como es el caso generalizado en Cataluña, donde la única forma oficial es la catalana, dicho nombre habrá de aparecer en la señal de tráfico indicativa. Pero ese no es el caso del País Vasco y de Navarra. En estos territorios, los topónimos pueden tener una única forma oficial, en euskera o bien en castellano (incluso con un nombre no oficial diferente en la otra lengua), también dos formas oficiales a utilizar indistintamente e, incluso, podrán tener una única forma mixta en euskera y en castellano, a utilizar simultáneamente (por ejemplo, Vitoria-Gasteiz).

Pues bien, la Ley de normalización de la Comunidad Autónoma ha determinado en el artículo 10.3 que en el caso de que las nomenclaturas de los topónimos sean sensiblemente distintas (en euskera y en castellano), las dos serán consideradas oficiales, pudiendo consignarse ambas en la señali-

89. Tradicionalmente la gestión de la N-1 a su paso por el enclave castellano-leonés ha sido realizada por la Diputación de Álava. Este extremo se hizo constar en la Ley del Plan general de carreteras del País Vasco, que sería impugnada ante el Tribunal Constitucional, quien declararía la inconstitucionalidad de la previsión debido a su extraterritorialidad, sin reparar en los argumentos de base foral esgrimidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco (src 65/1998, de 18 de junio).

zación viaria.⁹⁰ Este es un mandato de difícil interpretación. Podría interpretarse en el sentido de que la propia Ley de normalización exige que, en los casos en los que los nombres en euskera y en castellano sean «sensiblemente distintos», ambos deberán ser declarados oficiales por la administración competente. Esto no tiene lógica, si se tiene en cuenta que la propia Ley reconoce la autonomía de las administraciones para fijar los nombres oficiales de los topónimos.

Por ello ha de buscarse otro sentido a ese artículo 10.3, que se entiende un artículo clave en lo que hace al «bilingüismo» de la señalización de los topónimos. Para interpretar correctamente cuál ha de ser el sentido que ha de darse a ese artículo hay que partir de los siguientes parámetros: Uno, que en el caso de que el topónimo tenga una única forma oficial, en euskera o en castellano, esa forma oficial única habrá de seguirse en la rotulación, sin que el art. 10.3 pueda ser interpretado en el sentido de que posibilita *ex lege* la consignación en las señales de formas no oficiales. Dos, en los casos en los que el topónimo tenga dos formas oficiales, una en euskera y otra en castellano, se entiende que cualquiera de ellas podrá consignarse en las señales, ya que al no ser un topónimo mixto, la utilización indistinta de ambos nombres será legítima. La conclusión a la que nos llevan los dos parámetros anteriores es que no se exige en todo caso la consignación bilingüe mixta de los topónimos en las señales.

En los casos en los que el topónimo tenga una forma oficial mixta, lo lógico será que aparezcan ambos nombres en las indicaciones de tráfico. Ahora bien, al introducirse en el artículo 10.2 de la Ley de normalización del euskera la salvedad de que habrán de respetarse «las exigencias de inteligibilidad y seguridad de los usuarios», podría interpretarse que la consignación de un único nombre es legítima. Es ahí donde entra en juego el artículo 10.3 de la Ley del euskera. Partiendo de que la Ley no exige en todo caso la consignación mixta de los topónimos, el artículo 10.3 parece querer decir que únicamente en los casos en los que «las nomenclaturas sean sensiblemente distintas» habrán de consignarse ambas. Aunque no queda claro qué ha de entenderse por «nomenclaturas sensiblemente distintas», ése parece erigirse en el parámetro fundamental que marcará la utilización mixta de los topónimos oficiales.

En Navarra la situación es radicalmente contraria. Como ya se ha adelantado, pese a ser escasos los topónimos que pueden gozar de una forma

90. «En caso de que estas nomenclaturas sean sensiblemente distintas, ambas tendrán consideración oficial, entre otros, a los efectos de su señalización viaria», artículo 10.3 de la Ley de normalización del euskera, *cit.*

oficial en euskera (los radicados en la zona vascófona), la Ley del vascuence presenta un rigor excesivo a la hora de establecer sus mandatos rotulares. Y es que, por imperativo del artículo 16 de esta Ley, las entidades locales de la zona vascófona habrán de utilizar «el castellano y el vascuence» en las rotulaciones de las vías urbanas y nombres propios de lugares. Esta disposición podría ser interpretada en el sentido de que puede llegar a privar de los efectos de la oficialidad a los topónimos exclusivamente en euskera, al exigirse en todo caso su consignación rotular en bilingüe. Las diferencias respecto de la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco son notables; repárese en que la interpretación del artículo 10.3 de la LNE nos ha llevado a afirmar la posibilidad de consignación en euskera de topónimos mixtos, mientras que el art. 16 de la Lfv limitaría la utilización exclusiva del euskera incluso en los casos en los que la forma gráfica vasca sea la única oficial.

3. *Otros aspectos relativos a la consignación gráfica de los topónimos en el campo de la circulación vial*

El primer aspecto a tratar es el relativo a la consignación gráfica de los topónimos en los permisos y en las licencias de conducción, autorizaciones administrativas dirigidas a verificar que los conductores cuentan con los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción de los vehículos.⁹¹

En los casos de topónimos con una única forma oficial, ningún problema ha de plantearse en lo que hace a su consignación gráfica, debiendo ser la forma oficial la que habrá de constar en los documentos. Mayores problemas presentan en la práctica los casos de topónimos con formas oficiales alternativas (incluso los mixtos); problemas, en todo caso, derivados de ciertas resistencias por parte de las jefaturas provinciales de tráfico a la consignación de formas oficiales no castellanas.

Este aspecto ha sido recientemente puesto de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1998.⁹² Sentencia que puede considerarse progresista desde el punto de vista del uso normal y oficial de las lenguas cooficiales. El objeto de la controversia no era otro que la exigencia de la consignación en valenciano de dos topónimos en un permiso

91. Artículo 60 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (*cit.*).

92. Sentencia de 23 de enero de 1998, Ref. Aranzadi 668, 1998.

de conducir. El Tribunal, sin entrar a enjuiciar el asunto desde el punto de vista del régimen lingüístico toponímico, que posiblemente le hubiera llevado a fallar en el mismo sentido,⁹³ parte del alcance y los efectos de la declaración de cooficialidad de las lenguas, haciendo referencia a la sujeción de la Administración central periférica a sus consecuencias, a la constitucionalidad, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, de la utilización exclusiva de una lengua cooficial en las actuaciones administrativas, y se detiene en la garantía del derecho al uso de las lenguas cooficiales (en la garantía de su efectividad) por parte de la Administración central. Es en este punto donde, a mi juicio, la argumentación es más sobresaliente. El Tribunal Supremo toma en consideración que, por prescripción legal, la efectividad del derecho de los ciudadanos a que se les conteste en la lengua que elijan por los órganos de la Administración central radicada en el territorio de la Comunidad valenciana es un derecho condicionado, al hacerse depender de la adopción de medidas indispensables por parte de la Administración que implican la adaptación de los medios materiales y personales de que aquella dispone.⁹⁴ Llegados a este punto de la argumentación, el Tribunal Supremo se pregunta sobre si concurren en el caso enjuiciado los presupuestos legalmente exigidos que legitimarían la falta de efectividad del derecho, debido a las dificultades materiales o de infraestructura para acceder a la pretensión. Lo interesante del pronunciamiento

93. La forma de acometer la cuestión de fondo utilizada por el Tribunal, es decir, la fundamentación basada en los efectos de la cooficialidad, y no en los efectos de la declaración toponímica oficial, presenta el problema de su inaplicabilidad en los casos en los que la demanda de consignación bilingüe de topónimos se realice ante jefaturas de tráfico radicadas en comunidades unilingües (no bilingües). Piénsese que no hubiera sido aplicable en el caso de que el demandante hubiera solicitado la consignación toponímica oficial valenciana del municipio y provincia de su nacimiento, cosa irreprochable jurídicamente a mi juicio, en la Jefatura de Tráfico, por ejemplo, de Madrid.

El Tribunal no se detiene a analizar las consecuencias jurídicas de la declaración oficial del topónimo, limitándose a afirmar que «la denominación o no bilingüe del municipio de Villajoyosa y la Provincia de Alicante resulta indiscutida» (sts de 23 de enero de 1998, FJ 1, *cit.*).

94. El Tribunal Supremo se refiere a lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 4/1983 de la Comunidad Valenciana, de uso y enseñanza de la lengua valenciana, en la que se dispone que «en lo referente a la Administración del Estado en la Comunidad Valenciana así como a la Administración de Justicia, se estará a lo dispuesto en los acuerdos que a tales efectos se convengan por el Consell de la Generalitat Valenciana con los organismos competentes, sin perjuicio de la regulación legal de carácter estatal que sobre el uso de las distintas lenguas oficiales pudiera establecerse para las referidas esferas de la Administración». Precepto similar al contenido en la disposición adicional tercera de la LNE; similar, cuando menos, en lo que hace a las nulas consecuencias que su falta de puesta en práctica acarrea.

es que, a juicio del Tribunal, quien debe alegar y probar la falta de adaptación estructural de los organismos administrativos a las exigencias de la legalidad lingüística derivada de la Constitución, del Estatuto de autonomía y de la normativa lingüística autonómica ha de ser la propia Administración actuante. Así, «habida cuenta de la fecha en que se produce la pretensión ante la Administración, 7 años después de la publicación de la Ley Autonómica 4/1983 y la no alegación por la Administración demandada del no cumplimiento de los presupuestos establecidos en la Disposición Transitoria primera de aquella a la que nos hemos referido [...] unido a la imposibilidad legal de admitir que la efectividad del derecho en cuestión, el pleno ejercicio del uso de la lengua valenciana en el territorio de la Comunidad Autónoma, quede mermado por la inactividad de las Administraciones afectadas, no puede sino concluirse en el sentido de [...] reconocer el derecho del recurrente a que se consigne en su carné de conducir la denominación del municipio y de la provincia [...] en valenciano».⁹⁵

La Sentencia, como se ve, arremete duramente contra los núcleos que se han resistido a la constitucionalmente exigida acomodación a los efectos de la cooficialidad. El Tribunal Supremo ha superado con lógica y acierto la doctrina sentada en pronunciamientos del Tribunal Constitucional muy cercanos a la aprobación de las leyes lingüísticas, que limitaban el pleno ejercicio de los derechos lingüísticos, precisamente, en base a la falta de tiempo material para la adecuación de la Administración a la cooficialidad.⁹⁶ Ha de subrayarse que, por primera vez, el criterio temporal (el lapso temporal entre la entrada en vigor de las leyes lingüísticas y el momento actual) se ha convertido en un límite a las cláusulas de progresividad establecidas en las leyes lingüísticas, que legitimaban la ineficacia o inaplicación de los derechos lingüísticos.⁹⁷ Pero, además de eso, la

95. srs de 23 de enero de 1998, FJ 1.

96. «El artículo 6.1, si bien establece un derecho subjetivo a ser respondido en la lengua oficial elegida, cuando es lengua distinta al castellano, deja un margen a los poderes públicos en cuanto a las condiciones en que tal derecho puede verse efectivamente satisfecho, que se hacen depender de una progresiva adaptación de las respectivas administraciones, como resulta, por otra parte, de la disposición adicional tercera de la ley impugnada», srs 82/1986, FJ 8.

«Como ha declarado nuestra Sentencia 82/1986, de 26 de enero, se trata de un derecho de aplicación progresiva, en función de las posibilidades de la Administración en cada momento, y no puede ser exigido en su totalidad de forma inmediata», srs 2/1987, de 21 de enero, FJ 2.

97. Las cláusulas de progresividad son numerosas en la LNE. Los artículos que hacen referencia a la aplicación progresiva de los derechos reconocidos y aquellos que condicionan la efectividad de los derechos a la puesta en marcha de actuaciones administrativas son abun-

sts se refiere a los derechos lingüísticos como derechos subjetivos; y como tales, no limitables por la inactividad de la Administración. La Sentencia sanciona rotundamente esa inactividad, aduciendo que esta no puede convertirse en obstáculo para la efectividad de los derechos lingüísticos. Como ya apuntara hace tiempo Lasagabaster, «si bien en un principio, es decir, inmediatamente después de aprobada la ley [se refiere a la LNE] se podía plantear la imposibilidad fáctica de ejercer el derecho a usar el euskera, en 1986, y con más razón en 1990, mantener ese mismo criterio no parece sostenible [...] Hoy en día no puede condicionarse el ejercicio de los derechos lingüísticos con el argumento de que la Administración no ha tenido tiempo para acomodarse a la normativa lingüística. Si en algún caso excepcional esto sucediese, la Administración estaría obligada a demostrar que existen motivos razonables que impiden satisfacer tal derecho. En definitiva, se estaría ante un supuesto de los contemplados en la LPA (art. 43 y 93) [hoy en día art. 54.1.a de la Ley 30/1992] que exige motivación en los actos o resoluciones administrativas que limiten derechos subjetivos».⁹⁸ Repárese en la íntima conexión entre lo manifestado por el profesor y lo argumentado por el Tribunal ocho años más tarde.

Pese a lo positivo de la Sentencia, que viene a sentar unas muy sólidas bases para superar las situaciones de falta o dejadez en la interiorización de las consecuencias de la cooficialidad, instando a la Administración periférica a la puesta en marcha de medidas de acción positiva, la Sentencia también denota ciertas limitaciones perfectamente coherentes con la argumentación que sostiene. El Tribunal Supremo, tras reconocer el derecho a la consignación por la Administración de los topónimos en valenciano, agrega «sin perjuicio de que deban figurar también en castellano, habida cuenta que el documento en cuestión debe producir efectos también fuera del territorio de la Comunidad Valenciana».⁹⁹ Si se tiene en cuenta cuál ha sido la línea argumental del Tribunal Supremo a la hora de fundamentar la Sentencia, esa consecuencia añadida ha de ser entendida como lógica y coherente. Y es que al basar la argumentación en los efectos de la cooficialidad y, en particular, en las relaciones lingüísticas que han de regir las relaciones entre la Administración y el administrado que ejerce su derecho de opción

dantes; véanse los siguientes artículos de la LNE: 6.1; 7.2; 9.3; 14.1; 15.2; 20.1; 22.2; 23; 24; 25; 26; 27; 28; y la disposición adicional tercera.

98. I. LASAGABASTER HERRARTE, «El euskera y los medios de comunicación...», *cit.*, pág. 219 y 220.

99. *Ibidem.*

lingüística, el límite a esa argumentación será la de los efectos geográficamente limitados de la cooficialidad. El problema es que ello va a suponer, a su vez, límites desde la perspectiva del régimen jurídico de la toponimia, que como ya se ha adelantado, no fue tomado como aspecto resolutivo por el Tribunal. Así, en el caso de que el topónimo sea alternativo, es claro que una y la otra forma oficial tendrán la misma virtualidad jurídica de causar efectos en todas partes del territorio, y ante cualquier administración, que habrá de tomarlas como versiones válidas y eficaces. Pero, según la argumentación del Tribunal, las formas oficiales no castellanas de topónimos alternativos, además de deber consignarse en los documentos expedidos por la Administración periférica, en todo caso, en bilingüe, lo que supone una modificación del régimen toponímico alternativo, que lo convierte en un régimen de topónimo mixto, en ningún caso producirá efectos ante jefaturas de tráfico radicadas fuera de la comunidad bilingüe de la que procede el topónimo, con lo que se negarían los efectos del topónimo alternativo oficial en su versión no castellana. Esas conclusiones no se compadecen con el régimen lingüístico de la toponimia. Se entiende que, al ser el procedimiento de concesión del permiso o licencia un procedimiento iniciado a instancia de parte, y produciendo las dos versiones del topónimo alternativo plenos efectos, sin necesidad de su consignación mixta, de prevalecer alguna voluntad a efectos de consignar alguna de las formas oficiales del topónimo con versiones alternativas, esta habrá de ser la del administrado, ya que la Administración, cualquiera que sea su radicación, en ningún caso podrá forzar a aquel a que utilice una forma oficial no querida, o no preferida.

Podríamos ir incluso más lejos, y es que no se observa obstáculo alguno que impida o limite la utilización de las lenguas cooficiales en la redacción del permiso o licencia en sí, es decir, la utilización de la lengua cooficial en todas las inscripciones de las que consta el documento, caso de solicitarlo así el interesado. La utilización de modelos formalizados¹⁰⁰ no puede suponer obstáculo a tal pretensión, por cuanto que aun cuando el ejercicio del derecho de uso de la lengua cooficial pueda causar dificultades en el seno de la Administración, tales dificultades son resultado de una decisión constitucional y no pueden ser motivo para convertir ésta en irrelevante.¹⁰¹ El fun-

100. El artículo 15 del Reglamento general de conductores (aprobado por el Real decreto 772/1997, de 30 de mayo) se refiere a la utilización del modelo formalizado de solicitud de permiso o licencia de conducción, así como a los documentos que habrán de acompañar a dicha solicitud.

101. STC 82/1986, FJ 8.

damento del derecho a que se expida el permiso o licencia de conducción en una lengua cooficial estaría directamente entroncado con los efectos naturales de la cooficialidad (entre los que se encuentra el derecho de obtener documentos de las administraciones radicadas en los territorios oficialmente bilingües en la lengua cooficial de opción, como derivado del derecho al uso de las lenguas cooficiales). A nadie se le escapa que tales licencias no limitan sus efectos al territorio de las comunidades autónomas bilingües, ya que también producirán efectos fuera de ellas;¹⁰² ahora bien, también es importante reparar en que dichos documentos no sólo serán válidos y eficaces en el Estado cuya Administración los ha expedido.

En la actualidad, los parámetros lingüísticos de la ordenación de los permisos y licencias de conducción vienen determinados por la normativa comunitaria. Así, la Directiva del Consejo 91/439/CEE, de 29 de julio, sobre el permiso de conducción, modificada por las directivas 94/72/CE, de 19 de diciembre, y 96/47/CE, de 23 de julio, establece la exigencia de que las inscripciones que figuran en el permiso de conducción deben venir redactadas necesariamente en el idioma de uno de los países miembros que la propia Directiva cita; pero prevé que «en el caso de que un estado miembro desee redactar dichas inscripciones en una lengua nacional distinta de las lenguas siguientes: alemán, danés, español, finés, francés, griego, inglés, italiano, neerlandés, portugués y sueco, elaborará una versión bilingüe del permiso utilizando una de las lenguas mencionadas sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente anexo».¹⁰³ En dos palabras, la opción del legislador lingüístico comunitario es la del uso, en todo caso, simultáneo de las lenguas; no exigiéndose la declaración de oficialidad para su utilización en los documentos que en esos casos serán bilingües y excluyéndose alguna lengua oficial del catálogo, de tal forma que no podrá ser utilizada en solitario (por ejemplo, el irlandés). Como se ve, la posible redacción en euskera de los permisos y licencias de conducción habrá de venir, en todo caso, acompañada de la versión castellana.

El Real decreto 772/1997, de 30 de mayo, encargado de trasponer a la normativa española dichas directivas, no hace referencia alguna a la posible

102. La capacidad de control y supervisión por parte de la Administración de los permisos y licencias de conducción se explicita en el Reglamento general de conductores, art. 1.1 y 1.4, entendiéndose que la Administración podrá controlar si el conductor se sujeta a las condiciones del otorgamiento y a las que eventualmente puedan figurar en el propio documento (art. 2.3 y 4 del Reglamento general de conductores, *cit.*).

103. Véanse los anexos de las directivas del Consejo 91/439/CEE, de 29 de julio, y 96/47/CE, de 23 de julio (Ref. Aranzadi LCEu 1041/1991 y LCEu 2964/1996 respectivamente).

utilización de las lenguas cooficiales del Estado en la consignación gráfica de los permisos y licencias de conducción.¹⁰⁴ Así las cosas, podríamos preguntarnos si la voluntad exigida por la Directiva comunitaria para la consignación bilingüe a la que el precepto se refiere no ha de venir determinada por la voluntad de las comunidades autónomas encargadas de explicitar el alcance de la declaración constitucional de cooficialidad. Y es que podría entenderse que no habría que pensar en un posible efecto directo de la Directiva comunitaria, frente a la falta de determinación del Reglamento encargado de trasponerla, cuando del juego conjunto del artículo 3 de la Constitución y del 6 del Estatuto de autonomía del País Vasco se infiere la cooficialidad del castellano y del euskera, afirmándose el derecho al uso de ambas lenguas, y el de comunicar y recibir documentos en ambas lenguas. Partiendo de que la cooficialidad supone que ambas lenguas van a compartir el mismo estatus jurídico y teniendo en cuenta que lo que no le es dado a la Administración del Estado es la facultad de limitar el alcance de la cooficialidad, por cuanto que no la puede regular, no se aprecia obstáculo jurídico alguno que limite el derecho de obtener el permiso y la licencia de conducción en formato bilingüe. Es decir, la efectividad de la previsión de la Directiva comunitaria sobre la redacción bilingüe cuando así resulte de la voluntad del Estado dependerá, entiendo yo, no tanto de la voluntad expresada en la normativa encargada de trasponerla, sino de la voluntad expresada por el ordenamiento interno del Estado, cosa que nos llevaría a afirmar el derecho a que sean expedidos permisos y licencias de circulación en versión bilingüe.

Un último apunte para finalizar. La oficialidad de los topónimos tie-

104. Las dos únicas referencias lingüísticas con las que nos encontramos en la regulación relativa a esos documentos en el Reglamento general de conductores tienen que ver con dos aspectos sin relación alguna con la cooficialidad lingüística. El artículo 30, que se ocupa de los permisos válidos para conducir en España, determina que son válidos los permisos de conducción: «[...] b) Los nacionales de otros países que estén redactados en castellano o vayan acompañados de una traducción oficial al mismo». La referencia al «castellano» se aparta de su precedente en el artículo 261.II.d del Código de la circulación, que disponía «los que estén redactados *en idioma oficial* del Estado español» (la cursiva es mía). Pese a la trascendental diferencia terminológica de ambas redacciones, los efectos no han variado, ya que el contexto sistemático de uno y otro precepto nos obliga a pensar en permisos de conducción expedidos en países iberoamericanos.

La segunda referencia lingüística es la contenida en el anexo I del Real decreto 772/1997, que al referirse al modelo comunitario del permiso de conducción establece que en la página 1 se expresará la mención «permiso de conducción» en letras mayúsculas y «después de un espacio adecuado, la misma mención figurará en letras minúsculas en las demás lenguas de las comunidades europeas», en las once lenguas oficiales y de trabajo, se entiende.

ne repercusión en otros rótulos diferentes a los indicativos. Se está pensando en las matrículas de los automóviles y motocicletas. Las matrículas llevan impresa una referencia de la provincia donde el vehículo ha sido matriculado, que coincide con la denominación del topónimo correspondiente a la capital de la provincia.¹⁰⁵ Pues bien, en caso de modificación de dicho topónimo y su declaración oficial única en una lengua de una comunidad autónoma, las matrículas de los vehículos deberán amoldarse a dicho cambio toponímico, como ha ocurrido como consecuencia de la declaración oficial única del topónimo Girona, el de las Illes Balears o el de Ourense.¹⁰⁶

VI. LA ROTULACIÓN

1. *La rotulación en las instalaciones y en los edificios públicos*

Pese a que la rotulación de las instalaciones y de los edificios públicos ha de ser un aspecto que no puede escapar al ámbito de la cooficialidad, ni la Ley de normalización del euskera, ni la Ley foral del vascuence contienen referencia expresa alguna sobre el particular. Ni en la Comunidad Autónoma ni en la Comunidad Foral los preceptos de sus correspondientes leyes de normalización se han ocupado de establecer un sistema tendente a normalizar la rotulación en los edificios e instalaciones públicos.¹⁰⁷ No se ha establecido si la utilización de las lenguas en los rótulos de los edificios ha de ser mixta o simultánea, si puede ser alternativa, o si en algunos casos puede ser exclusiva en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma.

A falta de una normativa específica, se exige realizar una labor inter-

105. Artículo 233 del vigente Código de la circulación.

106. El Real decreto 567/1992, de 29 de mayo, sustituyó las siglas GE de las matrículas de los automóviles, por la de GI. En el mismo sentido el Real decreto 1209/1997, de 18 de julio, modificó las siglas de los permisos de circulación y de las placas de matrícula de los vehículos de Baleares (anteriormente PM) por el de IB, dando cumplimiento a la modificación toponímica operada por la Ley 13/1997, de 25 de abril, que cambia la denominación oficial de la provincia de Baleares por el de Illes Balears. El Real decreto 1735/1998, de 31 de julio, modificó las siglas OR (Orense), por la de OU (Ourense), dando efectividad en cuanto a las placas de matrícula a lo previsto por la Ley 2/1998, de 3 de marzo, que determina el cambio de denominación oficial de la provincia de Orense por la de Ourense.

107. La LNE sí que se refiere expresamente al empleo del euskera en la rotulación, pero en referencia a las entidades de derecho privado, afirmando su voluntad de impulsar dicho uso ambiental (art. 27.2 LNE).

pretativa para extraer los límites dentro de los cuales podrían desarrollarse las políticas de normalización en materia de rotulación. La labor de integración del vacío legal existente ha de tener presente dos parámetros: primero, la consideración jurídico-legal del euskera; y segundo, el elemento finalístico al que se dirige la rotulación.

Ha de partirse, por tanto, de la diferente consideración del estatus del euskera. Pese a que el euskera no comparte el mismo estatus de cooficialidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en todo el territorio navarro, ha de destacarse que sí comparte su consideración legal de «lengua propia».¹⁰⁸ Este aspecto tiene su interés. Se entiende ello así en la medida en la que puede interpretarse que la consideración de una lengua como «lengua propia de un territorio» produce algún tipo de consecuencia jurídica.¹⁰⁹ Se ha señalado que la naturaleza de lengua propia justifica y exige que se produzca un impulso institucional en favor del uso prioritario o preferente de esa lengua, dentro del marco del uso indistinto de las lenguas cooficiales.¹¹⁰ Es decir, la consideración de una lengua como lengua propia podría ser interpretada en el sentido de que las administraciones que tengan una lengua cooficial como lengua propia estarán legitimadas para impulsar y promocionar su uso preferente, con independencia del carácter cooficial del castellano. Esta perspectiva ha sido tomada en consideración

108. Para la Comunidad Autónoma del País Vasco, artículo 6 del Estatuto de autonomía del País Vasco, y artículo 2 de la Ley de normalización del euskera. Para la Comunidad Foral de Navarra, artículo 2.1 de la Ley del vascoence, donde se establece que el euskera y el castellano son las lenguas propias de Navarra.

109. Las sentencias del Tribunal Constitucional relativas al régimen del multilingüismo en el Estado no prestaron atención al calificativo de lengua «propia» en sus fundamentos, hasta la STC 46/1991, de 28 de febrero, relativa a la Ley de función pública de Cataluña. En esa interesante Sentencia el Tribunal Constitucional fundamentará la generalización de las exigencias lingüísticas a los funcionarios, entre otras razones, en la consideración del catalán como lengua propia (FJ 2).

110. Extrae importantes efectos jurídicos a la consideración de «lengua propia» A. MILLAN I MASSANA, «Ordenamiento lingüístico», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. V. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, pág. 192; también M. PUIG SALELLES, «La doble oficialitat lingüística a l'Estat espanyol», en *Llengua i dret*, ELA, Barcelona, 1987, pág. 75, para quien la consideración de lengua propia hace que prime el nivel territorial sobre el administrativo; y en la misma obra A. FONT y A. MIRABELL, «Conceptes jurídics fonamentals en matèria de dret lingüístic a Catalunya», *op. cit.*, pág. 127; J. R. SOLÉ I DURANY, «La promoció i regulació de l'ús de la llengua nacional a l'Administració», en *Revista de Llengua i Dret*, 8, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1986. Una opinión contraria sostiene E. COBREROS MENDAZONA, para quien el calificativo de «propia» produce escasos efectos jurídicos, aunque admite que podría servir para «fundamentar su utilización por los poderes públicos no como una mera ocurrencia» (en *El euskera en el Estatuto vasco*, IVAP, Oñati, 1989, pág. 39).

por el legislador lingüístico catalán.¹¹¹ En conclusión, la existencia de dos lenguas cooficiales en un territorio, concediéndose a una de ellas la consideración de lengua «propia», supondrá que, garantizándose los derechos lingüísticos de todos los ciudadanos, la lengua propia podrá convertirse en la «lengua de uso normal» en la Administración.

El Tribunal Constitucional, en una de sus últimas sentencias relativa al régimen de cooficialidad, se refirió a la constitucionalidad de un precepto de la anterior Ley de normalización de Cataluña que configuraba al catalán como la lengua de «uso normal» en el ámbito escolar. El Tribunal determinó la posibilidad de hacer de una lengua cooficial la lengua de uso habitual, siempre que se prevea algún mecanismo que garantice el derecho de uso de la otra lengua cooficial, en aquel caso, el castellano.¹¹²

De otro lado, la finalidad de la rotulación se configura como un aspecto básico a tener en cuenta a la hora de identificar los límites de las posibles políticas de normalización (o del modelo lingüístico a nivel de rótulos), ya que, a falta de una normativa lingüística expresa sobre el particular, la garantía de la finalidad pretendida con los rótulos se convertirá en un elemento que cualquier opción de política lingüística habrá de respetar. Sin duda, el elemento finalístico que tratan de garantizar los rótulos de los edificios e instalaciones públicos es *identificativo*, en el caso de los rótulos exteriores, y de la *información* de la localización de las dependencias y servicios radicados en los mismos, en el caso de los rótulos interiores.

Planteada así la cuestión, la garantía del derecho de opción lingüística de los ciudadanos mediante rótulos bilingües aseguraría la finalidad pretendida con los rótulos, es decir, la de identificación e información. Ya que cualquiera que sea la lengua cooficial por la que se opte, dichas finalidades quedarían garantizadas.

111. La nueva Ley de normalización del catalán (Ley 1/1998, de 7 de enero), ha concedido una importante carga jurídica al carácter de «lengua propia» vinculada al catalán en el artículo 3. En concreto, el párrafo tercero del artículo 3 establece que el carácter de lengua propia *«implica un compromís especial de les institucions per a promoció i fomentació de l'ús entre els ciutadans i ciutadanes, amb independència del caràcter oficial del català i del castellà»*.

112. «[...] Desde la perspectiva constitucional, ningún reproche puede merecer que en los Centros docentes radicados en Cataluña la lengua catalana haya de ser vehículo de expresión “normal” tanto en las actividades internas como en las de proyección interior [...]; el adjetivo “normal” que emplea el artículo 20 de la Ley en relación con los fines que esta pretende alcanzar sólo indica el carácter de lengua usual o habitual que se quiere otorgar al catalán [...], el adjetivo “normal” que utiliza el artículo 20 excluye la idea de deber o imposición que justificaría la duda sobre su constitucionalidad», STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 21.

Pero tan cierto como ello es que la utilización exclusiva de una sola de las lenguas cooficiales y, en particular, la utilización exclusiva de la «lengua propia» no encontraría obstáculo alguno en la medida en que la rotulación en una única lengua garantice la finalidad informativa e identificativa que persiguen los rótulos. Teniendo en cuenta que los rótulos de los edificios e instalaciones públicas tienen un carácter meramente informativo, podría argumentarse que la utilización exclusiva del euskera en los rótulos únicamente sería ilegítima en el caso de que hiciera irreconocible la finalidad informativa o identificativa pretendida. Finalidades que también podrán quedar garantizadas pese a la utilización exclusiva del euskera mediante otros mecanismos, como el de los funcionarios encargados del servicio de información de los edificios públicos. Además de ello, no puede olvidarse el hecho de la extensión de los términos de los rótulos, que los hacen reconocibles para los ciudadanos, y tampoco la circunstancia de que en muchos casos los términos utilizados para identificar los servicios, dependencias y edificios presentan una gran semejanza en las dos lenguas oficiales (como *Administrazioa*, *Alkatea*...). Con todo, y en la medida en que pueda considerarse que la utilización exclusiva del euskera no causa indefensión, ya que las finalidades pretendidas son directa o indirectamente garantizadas, quedaría totalmente legitimada la utilización exclusiva del euskera. Puede decirse que en el campo rotular la presunción de conocimiento tiene un gran campo de actuación, pudiendo entenderse que la utilización exclusiva del euskera difícilmente creará indefensión a los ciudadanos castellano-parlantes; en la medida en que ello pueda ser así considerado, no se encuentra oposición legal a dicho planteamiento.¹¹³

Respecto de la Administración local, como ya se ha adelantado, el ámbito rotular se incardina dentro de las potestades de autoorganización. Teniendo en cuenta, de un lado, que la consideración de lengua propia del euskera también lo es respecto de la Administración local y, de otro, que la

113. Interesa fijar nuestra atención en que la propia Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del euskera, cuando enumera los derechos lingüísticos reconocidos a los ciudadanos en el artículo 5, reconoce derechos simétricos en relación a las dos lenguas. Así, se reconoce el derecho de expresarse en euskera o en castellano ante la Administración (art. 5.2.a), reconoce el derecho a recibir educación en las dos lenguas (5.2.b) ...; pero cuando reconoce el derecho a recibir información (en referencia al ámbito de los medios de comunicación), establece el derecho a recibir información en euskera, sin mención expresa alguna al castellano (5.2.c). Bien es cierto que ese artículo se refiere a un ámbito específico, que es el de los medios de comunicación, pero interesa reparar en que en lo relativo al derecho de recibir información no se establecen derechos lingüísticos simétricos. Sobre la configuración lingüística asimétrica del derecho a recibir información, *vide* LASAGABASTER HERRARTE, I., «El euskera y los medios de comunicación...», *cit.*, pág. 209 y ss.

legislación lingüística vasca no impone la utilización mixta en todo caso, ni tal uso simultáneo se desprende de la declaración de cooficialidad, será la voluntad de la corporación la que impulse y determine tal uso exclusivo.¹¹⁴

Una política lingüística basada en los parámetros arriba referidos tendría plena aplicación en los territorios donde el euskera, además de ser lengua cooficial, ha sido configurada como lengua propia. En la zona mixta y no vascófona de Navarra, donde los derechos lingüísticos reconocidos a los vascoparlantes en sus relaciones con la Administración aparecen con contornos muy débiles, sería de dudosa aplicación, ya que ni tan siquiera se ha establecido el deber administrativo de utilizar el euskera cuando los ciudadanos así lo demanden.¹¹⁵ En Iparralde, la rotulación exclusivamente en euskera quedaría fuera de los márgenes permitidos por la estricta legislación relativa al uso del francés.

2. *La rotulación en el ámbito de las concesiones*

A medida que los centros de imputación de los deberes lingüísticos se alejan más de los órganos administrativos en sentido estricto, más se debilita su puesta en práctica y, con ello, también la garantía de los derechos lingüísticos de los vascoparlantes. Las leyes de normalización de la década de los ochenta no prestaron gran atención a la normalización lingüística del ámbito que podríamos denominar socioeconómico público o semipúblico (empresas públicas, concesionarios, servicios públicos...). Ámbito que, por desgracia, ha quedado casi totalmente al margen del proceso de normalización del euskera. Ello posiblemente se deba a la voluntad del primer legislador lingüístico de acometer, en primer término, los ámbitos más genera-

114. Véase el artículo 86.1 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (aprobado por Real decreto 2568/1986), que a efectos de determinar la lengua de uso administrativo se remite a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente corporación. En Navarra, debido a que incluso antes del Amejoramiento los ayuntamientos gozan de la «protección» de la Diputación, podría entenderse que la voluntad unilateralmente manifestada de la corporación deberá contar con la concurrencia de otras voluntades para su efectividad (VARIOS AUTORES, *Euskaldunaren bizkuntz eskubideak*, EKB, Donostia, 1990, pág. 26).

115. La Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, respecto de la zona mixta, reconoce únicamente el derecho de usar el euskera al dirigirse a la Administración, sin establecerse deber correlativo dirigido a la Administración de utilizar tal lengua (art. 17); y respecto de la zona no vascófona se establece el mismo derecho, agregándose que en tal caso la Administración podrá requerir a los ciudadanos la traducción al castellano de su solicitud o utilizar el servicio público de traducción (art. 18).

les, garantizando los derechos lingüísticos reconocidos en ellos (Administración en sentido estricto, educación y medios de comunicación) y relegando otros posibles ámbitos de incidencia, quizás los más conflictivos, para periodos posteriores. No es, por tanto, extraño que, ante la necesidad de articular nuevas normas legales en materia de normalización, sustituyendo los primeros planteamientos por otros más ambiciosos, basados a su vez en los logros normalizadores conseguidos, el legislador lingüístico catalán haya prestado atención especial a este ámbito.¹¹⁶

La LNE, en la línea de lo apuntado, contiene escasas referencias relativas a las normas de utilización lingüística en ámbitos que exceden de las administraciones territoriales. Ahora bien, ha de subrayarse que mientras que la Ley parece reducir el ámbito de aplicación de las «medidas de política lingüística y normalizadoras» únicamente a las administraciones territoriales (nada se dice, a diferencia de la anterior LNC, sobre los entes públicos, ni sobre las corporaciones de derecho público) y explícita, de otro lado, el alcance de la cooficialidad en la Administración de justicia, contrasta con ese carácter limitado la amplitud con la que se reconocen los derechos lingüísticos relacionales a los ciudadanos, quienes tendrán derecho a relacionarse en euskera o en castellano con «la Administración y con cualquier Organismo o Entidad radicado en la Comunidad Autónoma».¹¹⁷ Esta última referencia toma como parámetro el ámbito de la cooficialidad, configurando los derechos lingüísticos individuales de carácter relacional con la amplitud exigida por dicho concepto; sin embargo, choca con ello la indefinición normativa sobre las medidas de política lingüística a aplicar (o incluso sobre la determinación del alcance de la cooficialidad) respecto de los entes no enmarcables dentro de las administraciones territoriales, la Administración descentralizada, los servicios públicos gestionados de forma indirecta, los servicios públicos gestionados en concurrencia, los gestionados mediante empresas mixtas con ca-

116. «Pel que fa a l'àmbit socioeconòmic, [la ley] adopta mesures de regulació de la presència de la llengua catalana i de foment de l'ús d'aquesta llengua en tots els camps en què, per raons de mercat o d'altres, no es garanteixen prou. D'aquesta manera, les empreses públiques, les concessionàries i les de serveis públics s'incorporen activament al procés de normalització lingüística, amb la finalitat de garantir els drets lingüístics dels consumidors i consumidores. L'objectiu és aconseguir, en el món econòmic, una situació d'equitat entre les dues llengües de manera progressiva, a mesura que tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya vagin adquirint un coneixement complet de la llengua catalana, i sempre per mitjà de la concertació social propiciada des de la Generalitat.» (Preàmbulo de la Ley catalana 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística.)

117. Art. 5.2.a de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre (LNE).

pital mayoritario o minoritario de la Administración, las corporaciones (colegios, cámaras...), etc.

En este trabajo no se pretende tratar la problemática apuntada en toda su extensión, respecto a la cual nos remitimos a la aportación de A. Milian i Massana;¹¹⁸ nos fijaremos únicamente en los servicios públicos cuyo régimen de prestación se realiza de forma indirecta y por personas físicas o jurídicas de derecho privado, para concluir con unas observaciones generales.

La LNE contiene escasas referencias relativas al régimen lingüístico de las concesiones que facultan para el desempeño de servicios públicos. El artículo 11 se refiere a los servicios de transporte, disponiendo que los servicios de transporte público con origen en el País Vasco, los impresos, avisos y comunicaciones se harán en euskera y en castellano. El artículo exige únicamente una cierta presencia del euskera a nivel pasivo, dentro del cual se entiende que también habrían de quedar comprendidos los rótulos identificadores. Pero la aportación es más bien escasa en tanto que la garantía del derecho público subjetivo referido en el artículo 5.2 de la LNE a relacionarse en euskera con las empresas públicas o privadas de transporte puede entenderse que no se satisface plenamente con la mera presencia del euskera de forma pasiva en los avisos, billetes y rótulos.¹¹⁹

En cuanto a las concesiones relativas a los servicios públicos de televisión y radiodifusión, se han de hacer unas breves consideraciones.¹²⁰ La

118. A. MILIAN I MASSANA, «Lo público en la extensión y límites de la oficialidad lingüística. Reflexiones a propósito de una eventual reforma de la Ley de normalización lingüística en Cataluña», *Autonomies*, 21, 1996, pág. 67 y ss., donde a efectos de delimitar la virtualidad operativa del régimen de cooficialidad en la Administración institucional asume el criterio funcional (y no el meramente orgánico), basado en la existencia de un vínculo público en la actividad o relación jurídica. En base a dicho criterio, bien es verdad que se produce una extensión de «lo público», aspecto a nuestro juicio positivo, y correctamente fundado, desde la perspectiva de la garantía de los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

119. Es más, la LNE escasas novedades aporta respecto de lo que ya fuera preceptuado por el propio Gobierno estatal en los reales decretos 2269/1981, de 3 de agosto, y 334/1982, de 12 de febrero, que determinaba la obligación de señalizar y rotular en euskera (aspecto pasivo), en las estaciones, puertos de interés general..., tanto gestionados directamente por la Administración como por concesionarias.

120. La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado. En cuanto a la televisión pública estatal, en la medida en la que parte de su programación emite desde y para los territorios donde el euskera es oficial, debiera respetar los dictados de la cooficialidad, cosa que no se produce. La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, no contiene previsión alguna que obligue a los concesionarios a emitir un porcentaje mínimo en euskera, aspecto que ha suscitado algunas dudas de constitucionalidad por presunta vulneración del régimen de cooficialidad (I. LASAGABASTER, «El

LNE reconoce expresamente el derecho a ser informado en euskera (art. 22 LNE) y tácitamente también el derecho a informar en esa lengua;¹²¹ por contra, la Ley del vascuence de Navarra no reconoce tal derecho,¹²² limitándose a indicar que las administraciones promoverán la progresiva presencia del vascuence (art. 27.1). En lo que hace a las concesiones exigidas para emitir, el Gobierno de Navarra «velará por la adecuada presencia del vascuence» (art. 27.2 de la Ley del vascuence), mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estará obligado a «garantizar la equiparación de ambas lenguas» (art. 23 LNE). Las diferencias que presentan ambas normas son notables.

Así, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, los poderes públicos deberán poner en práctica una actuación gubernamental tendente a la equiparación progresiva del uso de ambas lenguas, lo que por fuerza ha de provocar una discriminación positiva en este ámbito en favor del euskera, debido a la recepción de canales y emisiones íntegramente en castellano.¹²³ Pese a que la normativa de la LNE puede dar un importante juego a efectos normalizadores, tanto los poderes públicos estatales como los autonómicos se han mostrado muy reticentes a la hora de poner en marcha políticas tendentes a lograr la precitada equiparación lingüística, por ejemplo, introduciendo condicionantes lingüísticos a la hora de la atribución autonómica de las concesiones para la explotación de frecuencias o regulando porcentajes en las cuotas de emisión en la lengua cooficial en la programación audiovisual y de radiodifusión.¹²⁴

En la Comunidad Foral de Navarra, el compromiso del legislador lingüístico es totalmente impreciso y falto de rigor, lo que ha dado lugar a sentencias carentes de fundamento y que caen por su propio peso.¹²⁵

euskera ...», *cit.*, pág. 228). Por lo que respecta a radiodifusión, el Estado es el competente para la adjudicación de las frecuencias, y las comunidades autónomas con competencias en la materia tendrán capacidad de otorgar las concesiones de explotación de esas frecuencias. En relación al reparto competencial sobre la materia, *vide* src 26/1982, de 24 de mayo.

121. I. LASAGABASTER, «El euskera...», *cit.*, pág. 221.

122. Ello, a juicio de G. MONREAL, «tiene que ver con la ausencia de mención terminante sobre la obligación de adoptar medidas que establezcan un bilingüismo real en este campo» (en «La oficialidad...», *cit.*, pág. 154).

123. LASAGABASTER, «El euskera...», *cit.*, pág. 223.

124. Véase el artículo 26 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, donde se establecen cuotas del 50% de la programación audiovisual en catalán; esa cuota también se aplica a los concesionarios de televisión de gestión privada, y a las emisoras de radiodifusión de concesión otorgada por la Generalitat. Dichas cuotas son utilizadas como criterios en la adjudicación de concesiones.

125. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 19 de noviembre de

Aparte de las referencias expuestas, la normativa lingüística no contiene ninguna otra previsión relativa a las concesiones de servicios públicos ni demaniales y tampoco en referencia a las administraciones descentralizadas. Respecto de estas últimas, y en particular de la Administración institucional (entidades de derecho público, sociedades públicas...) el problema que se plantea no es tanto si han de aplicar el régimen de cooficialidad, cuya respuesta afirmativa parece estar fuera de dudas, siempre adaptada a la naturaleza y características propias del servicio,¹²⁶ sino el relativo a la mecánica para su puesta en práctica. No ha de olvidarse que las prioridades de política lingüística puestas en práctica para garantizar los derechos lingüísticos han venido de la mano de la aplicación de un perfil lingüístico a los puestos de trabajo;¹²⁷ perfiles lingüísticos cuyo diseño y aplicación no es generalizado sino particularizado en atención a los diferentes sectores de la actividad pública.¹²⁸ Así, un primer escollo a superar será el del diseño de una política lingüística propia para los entes enmarcados dentro de la Administración institucional¹²⁹ o, en defecto de ello, el diseño de pautas de actuación para aplicar la normativa general de forma supletoria. Pese a todo, a nivel de paisaje lingüístico, ningún escollo se plantea para proceder a la euskaldunización en los entes que conforman la Administración institucional en la línea y bajo los parámetros apuntados respecto de las instalaciones y los edificios públicos en el epígrafe superior.

Volviendo al tema de los efectos que la declaración de cooficialidad ha de proyectar sobre las concesiones, es claro que si son potestades públicas las que han de ejercerse por los concesionarios, la aplicación de las reglas

1994 ratificaba la denegación de la adjudicación de licencia a la emisora Euskalerrria Irratia de Pamplona entendiendo que «una radio que emite íntegramente en euskera en Pamplona no es buena (*sic*), porque margina a los castellanoparlantes».

126. A. MILLAN I MASSANA, «Lo público...», *cit.*, pág. 78.

127. Repárese que la Ley del vascuence de Navarra contiene en su artículo 15, respecto del uso del euskera en la zona vascófona, que tanto las administraciones públicas como las *empresas de carácter público* promoverán la progresiva capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicios en la zona vascófona.

128. En relación con las limitaciones del ámbito de aplicación de la normativa reguladora del proceso de normalización lingüística en las administraciones, véase el art. 2 del Decreto 86/1997, de 15 de abril. El proceso de normalización en el ámbito docente se rige fundamentalmente por lo dispuesto en la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, y por el Decreto 47/1993, de 9 de marzo, de los perfiles lingüísticos de los puestos docentes. Para la Ertzaintza, véanse la Ley 4/1992, de policía del País Vasco, y el Decreto 133/1997, de 10 de junio, que regula el proceso de normalización de la Ertzaintza.

129. El ente público Osakidetza se encuentra en vías de elaboración de un plan de normalización con efectos en la Administración sanitaria, siguiendo lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 8/1997, de 26 de junio, de ordenación sanitaria de Euskadi.

de la cooficialidad habrán de aplicarse sin matices en lo que hace, cuando menos, al régimen lingüístico rotular, ya que ninguna oposición legal puede aplicarse a ese lógico planteamiento.¹³⁰ No parece haber argumentos sólidos que desvirtúen la aplicación del régimen de cooficialidad en el caso de los servicios prestados mediante concesión, ya que de otra forma se burlarían los derechos lingüísticos reconocidos a los ciudadanos por la vía de la aplicación de una forma de gestión indirecta de los servicios públicos, cosa que no se desprende de la voluntad del legislador lingüístico. Pese a todo, se echa de menos un mandato legislativo específico sobre el particular, en la línea de la reciente Ley de política lingüística de Cataluña.¹³¹

Incluso cuando las concesiones, sin ser relativas a la prestación de servicios públicos, se refieran al ejercicio de actividades comerciales o mercantiles (concesiones demaniales), los poderes públicos podrán someter la adjudicación o el ejercicio de la misma al cumplimiento de ciertas exigencias lingüísticas acomodadas a la naturaleza de la concesión, cuando menos aquellas que, como las relativas a la lengua rotular, suponen intervenciones mínimas en la esfera privada, pero acomodadas a la garantía de los derechos lingüísticos de los ciudadanos y consumidores.¹³² Y es que no puede olvidarse que, mediante la concesión, es la Administración la que configura las facultades, así como el deber de ejercerlas en un determinado sentido.¹³³ La

130. A. MILIAN I MASSANA, «Lo público...», *cit.*, pág. 79.

131. El artículo 30.1 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, establece que las empresas concesionarias cuando gestionen o exploten un servicio concedido, han de emplear normalmente el catalán en sus actuaciones y documentación internas y en la rotulación. Respecto de las intervenciones lingüísticas rotulares en las empresas de servicio público véase el artículo 31.1 de la misma Ley.

Es interesante resaltar que la Ley de política lingüística de Cataluña ha vinculado el incumplimiento de los deberes lingüísticos impuestos a los concesionarios con la apertura de procedimientos sancionadores; los procedimientos sancionadores podrán aplicarse ante dichos incumplimientos en el caso de las concesiones de televisión y radiodifusión, y también en el caso de las exigencias lingüísticas a los concesionarios que referíamos en el párrafo superior de este pie de página, en concreto a los art. 30 y 31 de la Ley (véase la disposición adicional quinta de la Ley 1/1998, de política lingüística).

132. Para A. MILIAN I MASSANA, «Lo público...», *cit.*, pág. 87, dicha intervención es lícita en los casos de las concesiones demaniales, apuntando dos razones: de un lado, que la Administración confiere o constituye un derecho mediante la concesión, el de ocupar el dominio público, no preexistiendo ese derecho potencialmente en su esfera jurídica; de otro lado, el número normalmente reducido de concesiones demaniales otorgables, unido a los efectos excluyentes de su régimen, que impide una verdadera libre competencia —también en lo lingüístico—, justificaría asimismo dicha intervención.

133. E. GARCÍA DE ENTERRIA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1994, pág. 149.

Administración, en la medida en que crea, configura y delimita los derechos mediante la concesión, podrá establecer exigencias lingüísticas rotulares siempre que dichas exigencias mínimas vengan exigidas por la Ley o puedan desprenderse de la operatividad normal de la cooficialidad lingüística o del reconocimiento de los derechos públicos subjetivos a los particulares. En cualquier caso se entiende interesante la introducción de una habilitación legal expresa para así garantizar la puesta en práctica de las medidas de política lingüística dirigidas a normalizar el paisaje rotular de los concesionarios.

3. *La rotulación en el ámbito privado*

La normativa lingüística relativa al euskera no ha prestado atención a los derechos lingüísticos de los usuarios y consumidores en sus relaciones puramente privadas, ni tan siquiera a modo declarativo. Lo que sí determina el legislador lingüístico vasco, vía LNE, es el compromiso dirigido a los poderes públicos de adoptar las medidas y los medios necesarios tendentes a fomentar el uso del euskera, estableciéndose como objetivo de las posibles (micro)políticas de normalización el de posibilitar a los ciudadanos el desenvolvimiento en euskera en sus actividades mercantiles, culturales, deportivas y demás.¹³⁴ Establecido el objetivo y la necesidad de realizar una actividad de fomento lingüístico, la LNE únicamente hace referencia a dos medios: de un lado, el fomento de la publicidad en euskera y, de otro, el impulso del uso ambiental del euskera y, en particular, el de su empleo en la rotulación de las entidades de todo tipo de carácter no oficial.¹³⁵ Los dos ámbitos referidos, el de la publicidad y el de la rotulación, se incardinan dentro del ámbito de la normalización del paisaje lingüístico. La normativa lingüística navarra no contiene referencia alguna a este ámbito, denotando una falta total de compromiso para fomentar el euskera en los ámbitos de la vida social y excluyendo todo interés por impulsar el uso del euskera entre los particulares.¹³⁶

134. Art. 26 de la LNE, *cit.*

135. Art. 27 de la LNE, *cit.*

136. El artículo 28 de la LRV establece únicamente que las administraciones públicas de Navarra «protegerán» las manifestaciones culturales y artísticas, la edición de libros, la producción audiovisual y cualesquiera otras actividades que se realicen en vascuence. Ha de tenerse en cuenta que el proyecto original disponía que las administraciones «fomentarán...», quedando sustituido este término por el de «protegerán» (la sustitución fue consecuencia de una enmienda *in voce* del Grupo mixto —la núm. 29—; véase *Diario de Sesiones del Parla-*

El mandato contenido en la LNE relativo al fomento y al impulso del uso del euskera en la publicidad y en la rotulación privada ha de ser entendido no sólo como un mandato que da cobertura jurídica a las actuaciones públicas destinadas a favorecer el uso del euskera, sino también como título jurídico habilitador para realizar actuaciones de tutela positiva, impulsando a los poderes públicos a proceder a la toma de medidas que potencien la utilización del euskera.¹³⁷ Ahora bien, esas medidas de tutela positiva no carecen de límites. Dadas las características del ámbito en el que las medidas de política lingüística han de incidir, el ámbito privado en el que las libertades públicas y la garantía institucional despliegan su virtualidad operativa,¹³⁸ los mecanismos que fundamentalmente habrán de articularse serán la puesta en marcha de actuaciones *de fomento* de la lengua vasca.¹³⁹ Este es un ámbito, no conviene olvidarlo, en el que la libertad de

mento núm. 35, pág. 12 y ss.). La sustitución de «fomentarán», que implicaría la necesidad de realizar una actividad de impulso o fomento por parte de las administraciones, por el de «protegerán», que a su vez se refiere más a una actividad de control de los derechos (actividad de policía), produce como efecto la legitimación de una actitud pasiva por parte de la Administración. La Administración no impulsa, no fomenta, únicamente protege de forma pasiva las producciones y actividades realizadas en euskera. Esa regulación podría entenderse como inconstitucional en la medida en que no casa bien con el artículo 3.3 de la CE, cuando establece que las distintas modalidades lingüísticas de España han de ser objeto de respeto y protección. Este artículo, para COBREROS MENDAZONA «supone un plus eficaz para dar cobertura jurídica a actuaciones destinadas a favorecer las modalidades lingüísticas» (en *El régimen...*, *cit.*, pág. 47); para A. MILIAN I MASSANA, el artículo 3.3 CE «es una aportación novedosa [...] con él el citado texto se hace eco de la necesidad [...] de revalorizar las lenguas minoritarias y las diversas formas dialectales para revalorizarlas» (en «La ordenación...», *cit.*, pág. 148); PUIG SALELLAS aún va más lejos al afirmar que este artículo 3.3 CE es «el único precepto normalizador de la CE» (en «La doble oficialidad...», *cit.*, pág. 55).

137. MILIAN I MASSANA «La ordenación...», *cit.*, pág. 145.

138. El Tribunal Constitucional ha calificado la libertad de empresa (que es una faceta de la libertad de profesión y oficio) como garantía institucional y, por tanto, en relación a la cual la actividad legislativa encontrará límites (STC 37/1981, de 16 de noviembre, sobre la Ley del centro de contratación de cargas; STC 111/1983, de 2 de diciembre, sobre el Decreto-ley expropiatorio de Rumasa; STC 83/1984, de 24 de julio, sobre la Ley de bases de la sanidad nacional). Sobre la configuración de la libertad de empresa como garantía institucional, véase A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales...*, *cit.*, pág. 246 y ss.

139. También podría argumentarse que, en la medida en que la normativa sobre consumo reconozca derechos lingüísticos a los consumidores y usuarios, cosa que en la actualidad difícilmente puede extraerse de la normativa vasca con impacto sobre el sector, esos derechos lingüísticos habrían de quedar garantizados, cuando menos en la señalización, los carteles de información y los rótulos (sin perjuicio de los nombres comerciales y rótulos inscritos y regulados por la legislación mercantil). En este caso, la actividad de los poderes públicos tendría más que ver con la actividad de garantía de tales derechos, conformando una actividad que, excediendo de la de fomento, y en la medida en que puede dar lugar a la pues-

expresión también supondrá límites a las posibles intervenciones lingüísticas públicas.¹⁴⁰

En el caso del euskera serán, por tanto, las medidas de fomento las encargadas de viabilizar el objetivo pretendido por la Ley de normalización. Se entiende que el impulso a la imagen pública del euskera puede venir de la mano del establecimiento de subvenciones e, incluso, podría entenderse que también por la vía del establecimiento de bonificaciones y exenciones fiscales.¹⁴¹ Se ha de reconocer que esta observación no es pacífica. El Tri-

ta en práctica de medidas para que el particular ajuste su conducta al interés público legalmente determinado, podría integrarse en la actividad de policía.

140. Entre los precedentes jurisprudenciales y legislativos que relacionan la libertad de expresión con las determinaciones lingüísticas, interesa hacer referencia a dos casos. De un lado, la decisión del Consejo Constitucional francés de 29 de julio de 1994 (94-345-DC), que determinó la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley Toubon relativos al uso del francés en el ámbito privado, de lo que luego hablaremos.

De otro lado, interesa traer a colación, siquiera sea a modo de apunte, la problemática relativa a las disposiciones lingüísticas sobre la rotulación privada en Quebec. La Carta de la lengua francesa, conocida como Ley 101, aprobada por la Asamblea Nacional de Quebec el 26 de agosto de 1977, decretó en sus artículos 58 y ss. la regla de la rotulación comercial unilingüe en lengua francesa. Impugnados los artículos 58 a 60 de la Ley, la Corte Superior de Quebec invalidó los artículos que imponían la rotulación unilingüe sosteniendo que violaban la «libertad de expresión» reconocida en la Carta quebequesa de derechos y libertades de la persona. La decisión fue apelada por el Gobierno de Quebec ante la Corte Suprema de Canadá, que confirmaría la decisión de la Corte de Quebec, en sus sentencias de 15 de diciembre de 1988 (*Ford c. Québec* (PG) (1988) 2 RCS 712) y *Devine c. Québec* (PG) (1988) 2 RCS 790), afirmando que la imposición del uso exclusivo del francés en los carteles exhibidos al público, en la publicidad comercial y en la denominación de la razón social de las empresas es contraria a la libertad de expresión. La Corte, de otro lado, no aprecia vulneración alguna en la exigencia de que el francés en todo caso acompañe a la otra lengua en la rotulación comercial, ni tampoco en la exigencia de su mayor relevancia en la consignación gráfica cuando ha de ir acompañada por otra lengua; la Corte considera legítimas las intervenciones públicas con incidencia en el paisaje lingüístico.

Posteriormente, en base a la cláusula derogatoria del artículo 33 de la Ley constitucional de 1982, que permite a los gobiernos de las provincias sustraerse de la aplicación de ciertas disposiciones de la Carta de derechos y libertades, contenida como anexo de la Ley constitucional, por una duración máxima de 5 años, en Quebec sería aprobada la Ley 178, que modifica la Carta de la lengua francesa; esta ley daría continuidad al unilingüismo francófono en la rotulación comercial. Hoy, la Ley 86, sancionada el 18 de junio de 1993, ha reemplazado a la Ley 178, permitiendo la rotulación bilingüe, siempre garantizando el predominio del francés (véanse fundamentalmente los artículos 51, 55, 58, 68, 70 y 71 de la Carta de la lengua francesa en su versión reformada por la Ley 86).

141. Una de las formas de actividad de las entidades locales es aquella que se realiza mediante ventajas de carácter financiero; fundamentalmente mediante subvenciones. Mientras que no parece haber dudas sobre el eventual recurso a la subvención por parte de las entidades locales, mayores problemas se plantean respecto de los restantes medios de fomento económico. Es por ello por lo que, para acercarnos a la posible utilización de medidas de fo-

bunal Superior de Justicia del País Vasco, en su Sentencia de 21 de enero de 1993, se ocupó del juicio de legalidad de una Ordenanza municipal relativa al uso del euskera en las actividades municipales, en uno de cuyos artículos se hacía referencia a ciertas medidas de fomento del euskera, materializadas mediante actuaciones financieras (subvenciones) y de índole tributaria (exenciones...). El artículo fue anulado al entenderse que violaba el principio de legalidad tributaria.¹⁴²

El objeto de este trabajo exige que limitemos nuestras consideraciones a una mera acotación de la problemática planteada. Los artículos 133 y 31.3 de la CE configuran el principio de legalidad en materia tributaria. Por su parte, la Ley de bases del régimen local reconoce «las potestades tributaria y financiera» como propias de las corporaciones locales. La autonomía local en materia tributaria comporta que las corporaciones locales podrán establecer los tributos fijados en la Ley. Esta reserva de ley, vehiculizada fundamentalmente mediante la Ley de haciendas locales,¹⁴³ es, como el Tribunal Constitucional ha afirmado, una reserva relativa, pero en la que las leyes no son meramente habilitadoras de las competencias locales, sino «leyes ordenadoras» de los tributos locales, en virtud precisamente del principio de reserva de Ley (art. 31.3 CE).¹⁴⁴ Como el Tribunal Constitucional señalara, el principio de reserva de ley no permite «presentar el Acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo quiere la Constitución, corresponde expresar».¹⁴⁵ Es claro, por tanto, que la legitimidad de las posibles medidas financieras o tributarias dirigidas a impulsar la euskaldunización rotular y publicitaria vendrá dada por la posibilidad de su encuadramiento en la Ley.

El correcto planteamiento de la cuestión relativa a si existe habilitación legal suficiente en la normativa con rango de ley sobre la materia lingüística exige no perder de vista el carácter estricto con el que el artículo 9.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales,

mento económico dirigidas a impulsar la euskaldunización del paisaje lingüístico en el ámbito privado, hayamos de remitirnos estrictamente al régimen jurídico establecido en los artículos 23 a 29 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales (aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955).

142. STSJPV de 21 de enero de 1993, FJ 4. En el mismo sentido la STSJPV de 14 de abril de 1993, FJ 4, y la STSJPV de 9 de marzo de 1993, FJ 4.

143. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

144. STC 19/1987, de 19 de febrero, FJ 4.

145. *Ibidem*. Sobre la configuración constitucional de la autonomía financiera de las entidades locales, C. LOZANO SERRANO, *Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho financiero y tributario*, Civitas, 1990, pág. 54 y ss.

trata la materia. Dice así: «no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de Ley o los derivados de la aplicación de tratados Internacionales».¹⁴⁶ Repárese en que el precepto exige que la Ley haga una referencia clara y terminante.¹⁴⁷ Pues bien, de la lectura de los artículos 26 y 27 de la LNE, donde las habilitaciones se contienen en estos términos: «los poderes públicos vascos tomarán las medidas oportunas...» (art. 26), «los poderes públicos fomentarán...» (art. 27.1) e «impulsarán el uso ambiental del euskera y su empleo...» (art. 27.2), ciertamente aparecen dudas razonables sobre si tales habilitaciones legales son suficientes como para emprender políticas de fomento vía exenciones o bonificaciones fiscales. Pese a que, como Lasagabaster indica, la reserva de ley en materia tributaria aparece un tanto limitada como consecuencia del reconocimiento de competencias en materia tributaria a los entes dotados de autonomía,¹⁴⁸ las previsiones legales son un tanto vagas e imprecisas. Es por ello por lo que convendría proponer una medida de política legislativa que, con el objetivo de salvar los posibles problemas jurisdiccionales que habitualmente se presentan en materia lingüística, contuviese una habilitación clara dirigida a las administraciones, en la línea de la contenida en la reciente normativa sobre política lingüística catalana.¹⁴⁹ Y es que no puede ser otro sino el legislador lin-

146. La Ley reguladora de las haciendas locales derogó el título VIII del Real decreto legislativo 781/1986, que incluía el siguiente mandato en su artículo 180.1: «Las Entidades Locales no podrán conceder exenciones, perdones, rebajas o moratorias para el pago de sus recursos o de los créditos por cualquier concepto que tuviesen liquidados a su favor, excepto en los casos previstos por las Leyes». En su momento fue planteada la posible inconstitucionalidad de una norma idéntica a la reseñada, entonces contenida en el artículo 659 de la Ley de régimen local de 24 de junio de 1955. El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 2 de febrero de 1981, consideró el precepto ajustado a la reserva de ley constitucional. Se prohíbe a las corporaciones la concesión de perdones, exenciones, rebajas o moratorias sin ley que las habilite al efecto. En ese sentido J. MIGALLON RUBERT manifiesta que «es más que intuible una intención del legislador, a través de tales normas, de garantizar la igualdad de trato fiscal a los ciudadanos y, quizás también, de evitar posibles alegrías electoralistas de alguna corporación local en momentos álgidos», en *Manual de derecho local*, Dilex, Madrid, 1997, pág. 413.

147. En relación al carácter taxativo que parece desprenderse del artículo citado, interesa observar que la disposición adicional novena de la Ley de las haciendas locales suprime a partir del 31 de diciembre de 1989 «cuantos beneficios fiscales estuviesen establecidos en los tributos locales en toda clase de disposiciones distintas a las de régimen local».

148. I. LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 287. En el mismo sentido F. J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que legitiman*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 81 y ss.

149. «El Govern de la Generalitat i les corporacions locals, en l'àmbit de les respectives competències, han de fomentar la imatge pública i l'ús del català i poden establir bonificacions

güístico, el legislador en materia de normalización, el que habilite de forma expresa para tal fin a las entidades locales,¹⁵⁰ uno de cuyos intereses propios también habrá de ser el de la normalización lingüística del ámbito municipal.

El etiquetado de los productos tampoco es una materia ajena a las intervenciones lingüístico-normativas. Pese a constituir una clara manifestación del uso de la lengua entre particulares (fabricantes/comerciantes y consumidores), los títulos legitimadores de las intervenciones lingüísticas son varios; piénsese en la vinculación del etiquetado con la defensa de los consumidores y usuarios,¹⁵¹ piénsese en su vinculación con el ámbito sanitario, en la medida en que el conocimiento de las características de los productos puede afectar a la salud,¹⁵² o piénsese en su relación con la libertad europea de circulación de mercancías por el territorio de la Unión.¹⁵³

En la actualidad ha de reconocerse que el espacio que queda a las comunidades autónomas bilingües para desarrollar políticas lingüísticas con impacto en el etiquetado de los productos alimenticios es muy escaso. Puede decirse que dicho espacio aparece totalmente mediatizado por la normativa básica en vigor, que únicamente permite una política lingüística autonómica de uso simultáneo, al exigirse, con carácter básico, la utilización en todo caso de la lengua española por el artículo 19 del Real decreto 1122/1988.¹⁵⁴

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 19 de septiembre de 1996, confirmó la constitucionalidad de dicho artículo, afirmando su carácter de norma básica,¹⁵⁵ y por tanto su aplicabilidad general. Para llegar a esa

i exempcions fiscals per als actes relacionats amb la normalització i el foment de l'ús de la llengua catalana» (art. 37.2 de la Ley 1/1998, de 7 de enero).

150. F. J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La intervención...*, cit., pág. 88.

151. STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 3.

152. STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 5.

153. Al respecto, véase la Directiva europea 79/112/CE, que, entre otras prescripciones, permite a los estados prohibir la circulación de productos alimenticios en su territorio cuando no incluyan en su etiqueta información sobre determinados extremos en una lengua inteligible.

154. El artículo 19 del Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, dispone que: «Los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán al menos en la lengua española oficial del Estado». La disposición adicional del Real decreto declara básico ese artículo.

155. Se afirmaría el carácter básico del precepto en razón de la «relevancia que para la salud humana tiene esa información», STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 5. Es interesante recordar que el contenido del artículo 19 del Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, ya fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en la STC 69/1988, de 19 de abril. En aquella ocasión el Tribunal Constitucional afirmaría que, al no

conclusión, el Tribunal Constitucional analiza la problemática planteada desde el punto de vista de la legitimidad competencial del Estado para intervenir en materia de etiquetado, relegando a un segundo plano el aspecto estrictamente lingüístico. Y es que el Tribunal Constitucional centró su fundamentación en la circunstancia de que el contenido mínimo de la información que deben incluir los productos alimenticios ha de entenderse incluido en el ámbito material de la sanidad, en relación al cual las intervenciones estatales son indubitadas (en virtud del artículo 149.1.16 CE). No parece haber dudas sobre la plena competencia estatal para determinar los contenidos de las etiquetas, tampoco sobre la garantía que corresponde ejercer al Estado para asegurar que esos contenidos son comprendidos en la medida en que dicha comprensión es una garantía de la efectividad asociada al título legitimante de la intervención: la salud; pero escasas competencias lingüísticas pueden derivarse a partir de ahí. El Tribunal Constitucional, por el contrario, dando por legítima la opción lingüística estatal incluida al socaire de la competencia sobre salud, afirmaría que dicho artículo deja espacio suficiente a la Generalitat para establecer una previsión semejante respecto del catalán.¹⁵⁶ Lo que el Tribunal Constitucional no se plantea es que la política lingüística ya ha sido establecida, y que es precisamente ese Real decreto el que la establece, sin que quede espacio alguno para ninguna otra opción de política lingüística que, respetando los contenidos básicos y garantizando la comprensión de dichos contenidos, pudiera establecerse (utilizando, por ejemplo, la lengua cooficial en exclusiva cuando los términos sean semejantes en las dos lenguas o utilizando otros mecanismos para salvar los problemas de comprensión). Tal y como el magistrado Viver Pi-Sunyer subrayaría en su voto particular,¹⁵⁷ ha de diferenciarse la competencia para determinar los contenidos mínimos de la información y la competencia para determinar la lengua que obligatoriamente ha de utilizarse, sin que la primera deba obligatoriamente arrastrar a la segunda. La garantía de que la información del etiquetado es efectivamente comprendida se convierte en el límite básico de las opciones de política lingüística.

haber sido declarado dicho artículo formalmente como norma básica, su contenido adolecía, por tal razón formal, de ese carácter. El Gobierno del Estado, posteriormente, corregiría tal omisión, declarando el carácter de norma básica del precepto.

156. «El precepto impugnado no obstaculiza en modo alguno el mandato contenido en el citado artículo 3.3 EAC. A partir de la prescripción estatal con arreglo a la cual los datos obligatorios del etiquetado «se expresarán al menos» en castellano, la Generalidad se encuentra plenamente habilitada para establecer igual necesidad por lo que respecta a la lengua catalana...» (STC 147/1996, *cit.*, FJ 6).

157. C. VIVER PI-SUNYER, en el voto particular a la STC 147/1996, de 19 de septiembre.

En cualquier caso, como se ha dicho, la opción de política lingüística ya está hecha, habiéndose determinado la obligación del uso del castellano en el etiquetado. Repárese en que se habla de una obligación de utilización del castellano realizada, además, vía reglamento, con lo que ello supone de limitación de las libertades lingüísticas constitucionalmente garantizadas. Como no podía ser de otra forma, ese aspecto ha despertado ciertas dudas doctrinales.¹⁵⁸

Respecto de la normalización lingüística del euskera en el ámbito privado en el Estado francés, simplemente interesa recordar que la legislación lingüística francesa se ha mostrado especialmente sensible con la protección y la promoción del francés, configurando un orden lingüístico hegemónico en favor de esta lengua y en perjuicio de las demás,¹⁵⁹ bajo una clara inspiración nacionalista.¹⁶⁰ En ese contexto se enmarca la Ley Toubon, sobre la que ya nos hemos referido en líneas anteriores, y cuya finalidad es la de conservar la lengua, limitando el uso de términos no franceses, e impone medidas de carácter coercitivo, medidas de control y sanciones. Esta ley imponía la utilización del francés y de la terminología oficial, tanto a las personas morales de derecho público, como a las personas de derecho privado.¹⁶¹ Pues bien, la Decisión del Consejo Constitucional de 29 de julio de 1994 (nº 94-345 DC), determinó inconstitucionalidad, por vulneración del artículo 11 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, de las disposiciones legislativas concernientes a las personas de derecho privado.¹⁶² Pese a que dicha Decisión vino a modular el carácter imperativo de la

158. X. MURO I BAS se pregunta si la remisión normativa contenida en los artículos 4.1.e y 4.3 de la Ley general de sanidad, por la generalidad con que se produce, es suficiente para amparar válidamente la imposición de un deber como el de usar el castellano y si su establecimiento no entraría dentro del ámbito reservado a la ley, dado el grado de limitación que supone (en «Los deberes lingüísticos...», *cit.*, pág. 296).

159. Es particularmente esclarecedora la Decisión de la Cour de Cassation núm. 85-90-934, de 20 de octubre de 1986 (*affaire France-Quick*), «*la législation linguistique française visait essentiellement la protection et la promotion de la langue française (en tant que bien faisant partie intégrante du patrimoine culturel de la nation) et non seulement les locuteurs francophones, en tant que consommateurs ou usagers*».

160. M. CHANSOU, «Les politiques de la langue», *Mots*, 52, 1997, pág. 32.

161. En base a la competencia legislativa contenida en el artículo 34 de la Constitución republicana, de fijar «*les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques*», engarzado con el artículo 2 de la misma norma que dispone que la lengua de la República es el francés.

162. Reprodúzcamos los fundamentos principales: «*Considérant qu'au nombre de ces règles figure celle posée par l'article 2 de la Constitution, qui dispose [...]; qu'il incombe ainsi au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre ces dispositions d'ordre constitutionnel et la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration des*

normativa lingüística relativa al uso del francés en el ámbito privado, es indudable la omnipresencia del francés y la total relegación de la utilización de las lenguas minoritarias en Francia en el dominio privado debido al juego normal de las relaciones lingüísticas privadas de mercado y a la falta de toda medida pública de fomento de las lenguas minorizadas. Ha de subrayarse que el artículo 21 de la Ley sobre el empleo de la lengua francesa expresa que las disposiciones de dicha Ley habrán de aplicarse sin perjuicio de la legislación y de la reglamentación relativa a las lenguas regionales «de Francia», y que la Ley no se opone al uso de tales lenguas (disposición ésta que fue introducida en base a una enmienda parlamentaria).¹⁶³ Pues bien, dos son las consideraciones que cabe hacerse al respecto: de un lado, que la referencia a las lenguas minorizadas escaso impacto supone respecto de la aplicación incondicionada de la Ley, tanto en razón de su exigüidad o casi inexistencia, como en razón de que ésta no tiene como objetivo el de la promoción ni la normalización del uso de dichas lenguas, sino que únicamente toleran su utilización en ciertos ámbitos, como el de la enseñanza o el de los medios de comunicación social. En segundo lugar interesa subrayar que la referencia contenida en el artículo 21 relativa a que la Ley Toubon no se opone al empleo de las lenguas minorizadas es totalmente acorde con la política lingüística francesa. Una política de no hacer, un *laissez faire* en materia lingüística que, lejos de indicar la inexistencia de una política lingüística, se convierte en una política lingüística bien identificable:¹⁶⁴ una política lingüística de clara orientación asimilacionista.¹⁶⁵ En todo caso, es claro que la Ley relativa al uso del francés no contiene habilitación alguna en favor de los poderes públicos para proceder a una política de fomento y promoción de las lenguas no oficiales en el ámbito privado, ni en ningún otro, sin la cual, la supervivencia del euskera en ese territorio no está garantizada.

droits de l'homme et du citoyen; que cette liberté implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée; que la langue française évolue, comme toute langue vivante, en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agisse d'expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires ou de mots étrangers» (Decisión de 29 julio de 1994).

163. J. M. ELOY, «La loi...», *cit.*, pág. 121.

164. Sobre las políticas lingüísticas de no intervención pública y de intervención estática de la autoridad véase D. DAoust, J. MOURAIS, «L'aménagement linguistique», en MAURIS (dir.), *Politique et aménagement linguistique*, Edit. Officiel Le Robert, Quebec-París, 1987, pág. 5-46, y L.-J. CALVET, *La guerre des langues et les politiques linguistiques*. Payot, París, 1987, pág. 282.

165. T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON, «Linguistic human rights, past and present», en T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON, *Linguistic Human Rights, cit.*, pág. 79 y ss.

LEGAL ASPECTS OF THE LANGUAGE
LANDSCAPE IN EUSKAL HERRIA

Iñigo URRUTIA LIBARONA

This paper is a study of place-names and signs in the Basque Country from the point of view of language law. These are matters that relate to both the status and corpus of language and contribute to the formation of the «language landscape.» After a brief historical introduction, the author focuses on the factors that bear on signs and the language landscape: the competence factor and the language factor. The description of the latter leads the author to a discussion of the existing language system, in which the Spanish and Basque sharing official status does not necessarily entail the obligation to use both languages at the same time. Using this discussion as a frame of reference, the author analyses place-names, traffic signals and signs. As for place-names, the existing rules are deemed rigid and lacking in ambition, in that they do not pursue the dissemination of official Basque forms. In traffic signals, Basque has to appear alongside Spanish, which is required by Spanish legislation, although this bilingualism excludes place-names that have an official Basque form only. With regard to signs, the author analyses public premises, companies licensed to provide public services and the private sector. For public premises there is no specific regulation, but the status of Basque as an autochthonous language, together with the identification and information purposes of signs, could support the exclusive use

APUNTS JURÍDICS SOBRE EL PAISATGE
LINGÜÍSTIC A EUSKAL HERRIA

Iñigo URRUTIA LIBARONA

Aquest article és un estudi de la toponímia i la retolació al País Basc des del punt de vista del dret lingüístic. Es tracta de matèries que tenen relació amb l'estatus i el corpus de la llengua i contribueixen a la formació del «paisatge lingüístic». Després d'una breu introducció històrica, l'autor centra la seva atenció en els dos factors que incideixen en la retolació i el paisatge lingüístic: el factor competencial i el factor lingüístic. La descripció del segon factor porta l'autor a una discussió del règim lingüístic existent, on la cooficialitat del castellà i l'èuscar no implica necessàriament l'obligació d'usar simultàniament totes dues llengües. Fent servir aquesta discussió com a marc de referència, l'autor analitza successivament la toponímia, els senyals de trànsit i la retolació. Pel que fa a la toponímia, la normativa existent és considerada rígida i poc ambiciosa per tal com no persegueix la generalització de formes oficials basques. En els senyals de trànsit, l'èuscar ha d'aparèixer al costat del castellà, que és obligatori segons la legislació espanyola, encara que aquest bilingüisme exclou els topònims que només tenen una forma oficial basca. Quant a la retolació, l'autor analitza les instal·lacions i els edificis públics, les empreses concessionàries de serveis públics i el sector privat. Per a les instal·lacions i els edificis públics no existeix cap regulació específica, però la condició de

of this language. According to the author, companies licensed to provide public services should observe the same language system as the government and therefore promote the use of Basque. Finally, in the private sector, the author upholds the legitimacy of measures to promote Basque language use such as tax allowances and exemptions in advertising and commercial signs.

llengua pròpia de l'èuscar, juntament amb els propòsits identificadors i informatius de la retolació, permetrien l'ús exclusiu d'aquesta llengua. Segons l'autor, les empreses concessionàries de serveis públics haurien d'observar el mateix règim lingüístic que caracteritza l'administració pública i per tant haurien de promoure l'ús de l'èuscar. Finalment, en el sector privat, l'autor defensa la legitimitat de mesures de foment com les bonificacions i exempcions fiscals en la publicitat i la retolació comercial.