

Expediente: 82/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral regulador del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra

Dictamen: 1/2003, de 14 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 14 de enero de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 18 de noviembre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la LFCN, sobre el proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en su reunión de 11 de noviembre de 2002.

El expediente de elaboración del proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, recibido en el Consejo de Navarra, consta de los siguientes documentos:

1. Decreto Foral 8/2002, de 8 de agosto, del Presidente en funciones del Gobierno de Navarra iniciando el procedimiento de elaboración del Decreto Foral regulador del uso del vascuence (folio 1 y 2).
2. Borrador del Decreto Foral que se somete a informe de los distintos Departamentos (folios 3 a 17).
3. Notificaciones y acuses de recibo de los Departamentos (folios 18 a 27).
4. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 19 de agosto de 2002, ratificando el Decreto Foral 8/2002 (folio 28).
5. Notificación del Acuerdo anterior al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior (folios 29 y 30).
6. Notificación del Acuerdo anterior al resto de los Departamentos (folios 31 y 32).
7. Informe de la Dirección General de Justicia de 14 de agosto de 2002 (folios 33 y 34).
8. Informe de la Dirección General de Administración Local de 14 de agosto de 2002 (folios 35 y 36).
9. Informe de la Gerencia del INAP (folios 37 y 38).
10. Informe de la Dirección General del Departamento de Salud de 19 de agosto de 2002 (folios 39 y 40).
11. Informe de la Dirección General de Función Pública de 19 de agosto de 2002 (folios 41 a 53).
12. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Salud de 19 de agosto de 2002 (folios 54 y 55).
13. Informe de la Gerencia del Instituto Navarro de Salud Laboral de 19 de agosto de 2002 (folio 56).

14. Informe de la Dirección General de Presidencia de 19 de agosto de 2002 (folios 57 y 58).
15. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de 19 de agosto de 2002 (folios 59 a 61).
16. Informe de la Dirección General de Interior de 21 de agosto de 2002 (folios 62 a 65).
17. Informe del Servicio de Patrimonio de 21 de agosto de 2002 (folio 66).
18. Informe del Servicio de Riqueza Territorial de 21 de agosto de 2002 (folio 67).
19. Escrito del Consejero de Economía y Hacienda de 23 de agosto de 2002 remitiendo documentación (folio 68).
20. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda de 22 de agosto de 2002 (folio 69).
21. Informe de la Dirección General de Organización y Sistemas de Información del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de 21 de agosto de 2002 (folio 70).
22. Informe de la Dirección General de Universidades y Política Lingüística de 26 de agosto de 2002 (folios 71 a 73).
23. Informe de la Dirección General de Educación de 28 de agosto de 2002 (folios 74 y 75).
24. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Educación y Cultura de 28 de agosto de 2002 (folios 76 a 86).
25. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud de 14 de agosto de 2002 (folio 87).

26. Informe de la Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud de 12 de agosto de 2002 (folio 88).
27. Informe del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de 29 (folios 89 y 90).
28. Remisión de documentación de la Dirección General de Política Lingüística de 29 de agosto de 2002 (folios 91 a 95).
29. Escrito del Director General de Presidencia de 28 de agosto de 2002, solicitando informe sobre tabla vigencias (folio 96).
30. Escrito del Director General de Presidencia de 28 de agosto de 2002, solicitando informe sobre la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias (folio 97).
31. Informe de la Dirección General de Función Pública de 2 de septiembre de 2002, sobre tabla vigencias (folio 98).
32. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de 3 de septiembre de 2002 (folio 99).
33. Informe de la Dirección General de Política Lingüística, de 11 de septiembre de 2002, sobre la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias (folios 100 a 104).
34. Informe de la Dirección General de Obras Públicas de 13 de septiembre de 2002 (folio 105).
35. Escrito del Director General de Presidencia de 13 de septiembre de 2002 solicitando informe sobre tabla de vigencias (folio 106).
36. Escrito de del Director General de Presidencia 13 de septiembre de 2002 solicitando informe tabla de vigencias (folio 107).
37. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura Ganadería y Alimentación de 23 de septiembre de 2002 (folio 108).

38. Oficio del Departamento de Educación y Cultura, de 4 de octubre de 2002, remitiendo documentación (folio 109).
39. Informe del Departamento de Salud, de 24 de septiembre de 2002, sobre vigencias (folios 110 y 111).
40. Informe del Departamento de Educación y Cultura, de 4 de octubre de 2002, sobre vigencias (folios 112 a 114).
41. Informe de la Dirección General de Presidencia, de 4 de octubre de 2002, sobre propuesta de elevación del borrador a proyecto (folios 115 a 117).
42. Oficio de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 8 de octubre de 2002, sobre propuesta de orden del día (folio 118).
43. Propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra sobre sometimiento a audiencia ciudadana (folio 119 a 123).
44. Copia del Informe que acompaña la propuesta anterior (folios 124 a 126).
45. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de octubre (folios 127 a 130).
46. Memoria del proyecto de Decreto Foral (folio 131 a 167).
47. Memoria económica (folio 168 a 173).
48. Memoria sobre vigencias (folios 174 a 176).
49. Proyecto de Decreto Foral (folios 177 a 193).
50. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de octubre de 2002, sobre audiencia ciudadana y solicitud de informes (folios 194 a 197).
51. Notificación del Acuerdo anterior (folios 198 a 222).

52. Dictamen de la Comisión Foral de Régimen Local de 16 de octubre de 2002 (folio 203).
53. Informe de la Dirección General de Universidades y Política Lingüística de 16 de octubre de 2002 (folios 204 a 206).
54. Informe de la Comisión Interdepartamental de seguimiento y aplicación del Decreto Foral 372/2002, emitido el 22 de octubre de 2002 (folios 207 y 208).
55. Informe de la Dirección General de Función Pública de 22 de octubre de 2002 (folios 209 a 221).
56. Informe del Servicio de Ordenación de la Función Pública de 22 de octubre de 2002 (folios 222 a 232).
57. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Educación y Cultura de 25 de octubre de 2002 (folios 233).
58. Acta de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, de 28 de octubre de 2002 (folios 234 a 236).
59. Acta de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de 28 de octubre de 2002 (folios 237 a 239).
60. Dictamen del Consejo Navarro del Euskera de 30 de octubre de 2002 (folios 240 a 242).
61. Acta y votos particulares de la sesión del Consejo Navarro del Euskera de 30 de octubre de 2002 (folios 243 a 284).
62. Informe de la Dirección General de Presidencia de 4 de noviembre de 2002 (folios 285 a 289).

63. Proyecto de Decreto Foral tras el trámite de audiencia ciudadana (folios 292 a 305).
64. Informe de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de 7 de noviembre de 2002 (folios 306 a 319).
65. Escrito de 7 de noviembre de 2002, remitiendo a sesión de Gobierno el proyecto de Decreto Foral (folio 320).
66. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 11 de noviembre de 2002, sobre toma de razón y remisión del proyecto de Decreto Foral al Consejo de Navarra (folio 321 a 341).
67. Certificación del Acuerdo precedente (folios 342 a 360).

Además del expediente, se ha recibido en el Consejo de Navarra, la documentación y bibliografía utilizada para la elaboración del proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, que está integrada por los siguientes documentos:

1. “Legislación en el ámbito lingüístico en las distintas Comunidades Autónomas de España”, editado por el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra en 2002.
2. “Encuesta sociolingüística de Euskal Herría. 1996. Navarra”, editado por el Gobierno Vasco, el Gobierno de Navarra y el Instituto Cultural Vasco en 1998.
3. “Navarra y las principales lenguas europeas: competencias lingüísticas en la Comunidad Foral”, editado por el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra en 2002.
4. Estudio sobre la actualidad de Navarra, “Navarrómetro”. Parlamento de Navarra.
5. Dictamen del Consejo de Navarra 44/2000, de 6 de noviembre recaído sobre proyecto de Decreto Foral 372/2000.

6. Dictamen del Consejo de Navarra 42/2002, de 23 de julio sobre el proyecto de Ley Foral sobre el uso del Vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra.
7. Expediente 110/00031 del Congreso de los Diputados y Senado sobre ratificación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.
8. Euromosaico. Informe elaborado por encargo del Dirección General XXII de la Comisión Europea sobre idiomas regionales o minoritarios. Apéndice relativo a España.
9. Declaración de los derechos lingüísticos hecha por diversas organizaciones no gubernamentales con adhesión de administraciones catalanas en Barcelona el 9 de junio de 1996.
10. Dossier sobre la normativa lingüística en las Regiones de Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia-Giulia, en Italia.
11. Dossier sobre la Decisión del Consejo Constitucional Francés 99-412, de 15 de junio de 1999 sobre declaración de no ser de acuerdo con la Constitución Francesa determinados preceptos de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias.
12. Dictamen sobre el Decreto Foral 372/200. Revista vasca de Administración Pública, número 59, 2001.
13. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recaída en recurso contencioso administrativo 1796/98.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN).

I.2ª. Consulta

Se solicita, con carácter de urgente, dictamen preceptivo de del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, se dicta en ejecución y desarrollo de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence (desde ahora, LFV), cuya disposición final primera faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y aplicación. Por lo tanto, procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el citado artículo 16.1 de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral de Navarra y del Gobierno de Navarra

En virtud de lo previsto por el artículo 9.2 de la LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para regular el uso oficial del vascuence y ordenar la enseñanza de esta lengua en el marco de la legislación general del Estado.

La Comunidad Foral de Navarra ha hecho uso de esta facultad mediante la promulgación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, por la que se regula el uso del vascuence. La disposición final primera de dicha Ley Foral faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y la aplicación de la misma.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora, LFGACFN), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el

desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de

Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

En el presente caso, la iniciativa del procedimiento para la aprobación del proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, ha sido adoptada por el Presidente en funciones del Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral 8/2002, de 8 de agosto, que fue sometido a ratificación y ratificado por el Gobierno de Navarra en su sesión de 19 de agosto de 2002.

El citado Decreto Foral 8/2002 encomendó la instrucción del procedimiento al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, Dirección General de Presidencia, por tratarse de una cuestión de política general que afecta a los derechos de los ciudadanos y que excede de los meros aspectos culturales y educativos. Ello es conforme con lo dispuesto por el artículo 46.5 de la LFGACFN, que atribuye al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior los servicios o actividades de interés común de todos los Departamentos.

En el mismo Decreto Foral se contempla la práctica de las siguientes diligencias:

- a) Requerimiento de informe a todos los Departamentos sobre los aspectos legales del borrador de Decreto Foral, sobre su aplicabilidad y practicabilidad, los costes económicos de su aplicación y cita de los preceptos que hicieren, en su caso, exigible el informe.
- b) Aportación de estudios, informes y estadísticas por parte de la Dirección General de Universidades y Política Lingüística.
- c) Elaboración de una memoria del proyecto y una memoria económica por parte de la Dirección General de Presidencia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, informada la última por la Intervención General de Hacienda.
- d) Trámite de audiencia a los ciudadanos.

Constan en el expediente informes de las Direcciones Generales de Justicia de 14 de agosto de 2002, de Administración Local de 14 de agosto de 2002, de Salud de 19 de agosto de 2002, de Función Pública de 19 de agosto de 2002, de Presidencia de 19 de agosto de 2002, de Bienestar Social de 12 de agosto de 2002, de Interior de 21 de agosto de 2002, de Organización y Sistemas de Información de 21 de agosto de 2002, de Universidades y Política Lingüística de 26 de agosto de 2002, de Educación de 28 de agosto de 2002, de Obras Públicas de 13 de septiembre de 2002.

También han informado sobre el primer borrador del proyecto de Decreto Foral la Gerencia del INAP, la Secretaría Técnica del Departamento de Salud, la Gerencia del Instituto Navarro de Salud Laboral, la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, el Servicio de Patrimonio, el Servicio de Riqueza Territorial, la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, la Secretaría Técnica del Departamento de Educación y Cultura, la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura Ganadería y Alimentación.

La Dirección General de Presidencia, instructora del procedimiento, solicitó informe sobre vigencias a diversos Departamentos, constando en el expediente los emitidos por la Dirección General de Función Pública el día 2 de septiembre de 2002, por el Departamento de Salud el día 24 de septiembre de 2002, y por el Departamento Educación y Cultura el día 4 de octubre de 2002.

Además se solicitó informe a la Dirección General de Universidades y Política Lingüística sobre la adecuación del borrador de Decreto Foral a la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias. Dicho informe, emitido el 11 de septiembre de 2002, se ha incorporado al expediente.

La Dirección General de Universidades y Política Lingüística remitió, para su incorporación al expediente y en cumplimiento de lo ordenado por el Decreto Foral 8/2002, los antecedentes y bibliografía que han servido de soporte al borrador del proyecto y que fueron relacionados en el apartado I.1ª de este dictamen. La citada Dirección General elaboró asimismo un informe explicativo del contenido de dicha documentación.

Con todos estos antecedentes, más la memoria del proyecto, la memoria económica y la memoria de vigencias elaboradas por la Dirección General de Presidencia, se elevó el borrador a categoría de proyecto de Decreto Foral, que fue sometido a audiencia ciudadana a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley. El trámite de audiencia fue ordenado por el Gobierno de Navarra, mediante un acuerdo motivado de 14 de octubre de 2002, en el que se relacionaron las entidades que debían ser consultadas:

- a) El Consejo Navarro del Euskera.
- b) La Comisión Foral de Régimen Local.
- c) La Mesa General Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

- d) La Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

En el mismo Acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de octubre de 2002 se requirió informe sobre el proyecto a la Secretaría Técnica del Departamento de Educación y Cultura, a la Dirección General de Universidades y Política Lingüística, a la Dirección General de Función Pública, al Servicio de Ordenación de la Función Pública, y a la Comisión Interdepartamental de seguimiento y aplicación del Decreto Foral 372/2002. Todos estos informes fueron emitidos en su momento y han sido incorporados al expediente administrativo.

Cumplidos todos estos trámites y evacuados los informes requeridos, la Dirección General de Presidencia elevó propuesta sobre finalización de la instrucción del procedimiento, toma en consideración del proyecto y solicitud de informe al Consejo de Navarra, lo que, previo informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, fue así acordado por el Gobierno de Navarra en la sesión de once de noviembre de 2002.

A juicio de este Consejo, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.4ª. Urgencia del dictamen

El dictamen se solicita con carácter de urgente y el Consejo de Navarra, ponderadas las razones del Gobierno de Navarra y en uso de las facultades que le confiere el artículo 22 de la LFCN, emite este dictamen en el plazo más breve posible.

II.5ª. El marco institucional de la legislación en materia lingüística

Sobre el régimen lingüístico en Navarra, este Consejo tuvo ya oportunidad de pronunciarse en su Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, en relación con un proyecto de Decreto Foral del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, y en Dictamen 42/2002, de 23 de

julio, sobre el proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra.

En esta ocasión hemos de partir una vez más de las consideraciones jurídicas que sobre el régimen jurídico en materia lingüística en Navarra se realizaron en dichos dictámenes. La norma fundamental en la materia que nos ocupa es la del artículo 3 de la Constitución Española, que establece lo siguiente:

“1. El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

Por lo que se refiere a la Comunidad Foral de Navarra, la norma estatutaria que completa las previsiones del artículo 3 de la CE, es el artículo 9 de la LORAFNA, del siguiente tenor:

“1. El castellano es la lengua oficial de Navarra.

2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vasco parlantes de Navarra.

Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua.”

Así pues, en Navarra hay dos lenguas oficiales: el castellano, que es oficial en todo el ámbito territorial de la Comunidad Foral, y que todos los ciudadanos tienen la obligación de conocer, además del derecho de usar; y el vascuence, que es sólo oficial en la zona vasco parlante, sin que se efectúen otras precisiones en la normativa constitucional y estatutaria sobre el derecho o deber del uso del vascuence ni sobre el alcance y contenido de la oficialidad del idioma. Conviene, no obstante, destacar la característica peculiar de la cooficialidad lingüística prevista por la LORAFNA para la Comunidad Foral de Navarra, consistente en su circunscripción a una parte limitada del territorio navarro: la zona vasco parlante, cuya delimitación

concreta queda deferida a la Ley Foral. Así pues, por imperativo de la norma institucional básica de Navarra, en una parte del territorio coexisten dos lenguas oficiales (castellano y vascuence), y en otra parte no hay más que una lengua oficial, el castellano.

Conviene destacar también que las normas integrantes del llamado bloque de constitucionalidad otorgan al Parlamento de Navarra la competencia para regular el uso oficial del vascuence mediante una Ley Foral que, por estar citada expresamente en la LORAFNA, requiere mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del Proyecto (artículo 20.2 de la LORAFNA).

Como hemos dicho, la “oficialidad”, que es característica determinante del régimen jurídico de ambas lenguas dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, no se encuentra definida por las normas institucionales de la Comunidad Foral de Navarra, CE y LORAFNA. Ha sido el Tribunal Constitucional quien ha delineado los trazos esenciales de la noción de oficialidad (STC 82/1986, de 26 de junio de 1986), que se resumen del siguiente modo:

- a) La oficialidad es un concepto independiente de la influencia que una determinada lengua pueda tener como fenómeno social.
- b) Una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos.

De aquí se puede deducir que el castellano es medio de comunicación normal de todos los poderes públicos de Navarra y es asimismo instrumento que puede ser utilizado ante ellos por los administrados, que no sólo tienen derecho, sino también deber de conocerlo. El vascuence, en cuanto idioma igualmente oficial en la zona vascoparlante, también es medio de comunicación que los ciudadanos tienen derecho a utilizar ante todos los poderes públicos radicados en dicha zona, dado que es el territorio el criterio delimitador de la cooficialidad del vascuence, con independencia del carácter

estatal, autonómico o local de los distintos organismos públicos radicados en él. No existe en Navarra un deber constitucional ni estatutario de los ciudadanos de conocer el vascuence (STC 84/1986, de 26-6-1986, FJ 2), aunque sí un derecho a usarlo en sus relaciones con las Administraciones públicas de todo orden situadas en la zona vascoparlante, derecho implícito en el artículo 9 de la LORAFNA (STC 82/1986, de 26-6-1986).

La doctrina del Tribunal Constitucional aporta algunos otros criterios relevantes:

- a) El Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano en todo el territorio nacional. A las Comunidades Autónomas con competencias en materia lingüística, como es el caso de Navarra, les corresponde regular, dentro de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos o el derecho al uso de las otras lenguas españolas oficiales por los particulares (STC 82/1986, FJ 4).
- b) En cuanto a los efectos que despliega la normativa foral en relación con la Administración del Estado, el Tribunal Constitucional determinó que no está la Comunidad Autónoma habilitada para dictar normas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración estatal, pero sí puede determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios (STC 82/1986, FJ 5).
- c) No se puede excluir el uso del castellano en un procedimiento administrativo cuando una de las partes que intervengan en el mismo decida hacer uso de su derecho de elección de lengua, sin

que sea salvaguardia suficiente el derecho a ser informado en la lengua que se desee.

- d) La Comunidad Autónoma puede prescribir, en el ámbito de sus competencias, el conocimiento de la lengua cooficial para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito, entre otros, cierto nivel de conocimiento de dicha lengua. Pero —añade el propio Tribunal Constitucional— ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la C.E., y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación. La proporcionalidad de una medida de esa naturaleza ha de evaluarse en función de su necesidad como instrumento para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a usar una determinada lengua en el territorio donde la misma tiene reconocido el *estatus* de la cooficialidad. “La exigencia del bilingüismo ha de llevarse a cabo con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad desde la perspectiva de lo dispuesto en los artículos 23.2, 139.1 y 149.1.1.º de la Constitución” (STC 82/1986, FJ 14). Esta idea se ha perfilado aún más en la STC 46/1991, donde se dice que sería discriminatorio exigir un conocimiento de la lengua particular sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate (FJ 4).

Este último punto, relativo al conocimiento de lenguas distintas del castellano como requisito para el acceso a la función pública, ha sido objeto de sentencia del Tribunal Supremo de 15-12-1998, recaída en recurso de casación en interés de ley interpuesto por diversas entidades locales contra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra declarativa de la nulidad de un acuerdo del Ayuntamiento de Barañain, en la que se sintetiza la doctrina legal en esta materia, sobre la que han recaído una larga serie de pronunciamientos entre los que cabe destacar las sentencias del TS de 16-4-1990, 8-7-1994, 18-4-1995, 19-2-1996, 26-3-1996, 16-7-1997, y, más concretamente, en las de 22-7-1996 y de 20-3-1998. Los criterios jurisprudenciales que se tienen por consolidados para los territorios donde

se encuentre establecida la cooficialidad de una lengua distinta del castellano, y que han vuelto a repetirse más recientemente en la STS de 8-3-1999, son los siguientes:

- a) Puede valorarse como mérito no eliminatorio el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano.
- b) Como excepción, para concretas y determinadas plazas, se pueden establecer pruebas de conocimiento del idioma cooficial de la respectiva Comunidad Autónoma, con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a usar dicha lengua.
- c) Es discriminatoria la exigencia del conocimiento de lenguas cooficiales cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas, debiendo tenerse en cuenta el grado de perturbación que pueda producir a los administrados la no exigencia de dicho requisito y el objetivo de garantizar que alguno de los funcionarios habla el idioma peculiar del territorio, todo ello matizado por la vigencia del deber constitucional de conocer el castellano.
- d) Cuando no medien las citadas circunstancias que justifican la exigencia del conocimiento de la lengua cooficial, sigue siendo plenamente aplicable la constante tesis jurisprudencial que considera discriminatoria la exigencia del conocimiento de los idiomas de las Comunidades Autónomas con carácter obligatorio, expreso o implícito.

II.6ª. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

Con posterioridad a nuestro ya citado Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, sobre el proyecto de Decreto Foral sobre regulación del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, entró en vigor, para España, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ratificada por Instrumento de 2 de febrero de 2001 (BOE núm. 222, de 15 de septiembre de 2001; rectificado en el BOE núm.

281, de 23 de noviembre de 2001). Según dicho Instrumento de Ratificación se entiende como lengua regional o minoritaria la lengua reconocida como oficial en la LORAFNA, a la que se aplicarán las disposiciones de la Parte III de la Carta que se indican en la declaración allí realizada.

De conformidad con el artículo 2 de la Carta,

“1. Cada Parte se compromete a aplicar las disposiciones de la parte II al conjunto de las lenguas regionales o minoritarias habladas en su territorio, que respondan a las definiciones del artículo 1.

2. Por lo que se refiere a toda lengua indicada en el momento de la ratificación, aceptación o aprobación, de conformidad con el artículo 3, cada una de las Partes se compromete a aplicar un mínimo de treinta y cinco párrafos o apartados elegidos entre las disposiciones de la parte III de la presente Carta, de los cuales, al menos, tres deberán ser elegidos de cada uno de los artículos 8 y 12 y uno de cada uno de los artículos 9, 10, 11 y 13”.

La Parte II de la Carta, cuyas disposiciones se han de aplicar a todas las lenguas regionales, es decir a las lenguas habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales de ese Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado, y que son diferentes de la lengua oficial del Estado, está integrada por el artículo 7, que señala los objetivos y principios, con el tenor siguiente:

“1. En materia de lenguas regionales o minoritarias, en los territorios en los que se hablen dichas lenguas y según la situación de cada una de ellas, las Partes basarán su política, su legislación y su práctica en los objetivos y principios siguientes:

a) el reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural;

b) el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria;

c) la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas;

d) la facilitación y/o el fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada;

e) el mantenimiento y el desarrollo de relaciones, en los ámbitos que abarca la presente Carta, entre los grupos que empleen una

lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua utilizada de manera idéntica o parecida, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes;

f) la provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados;

g) la provisión de medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean;

h) la promoción de estudios e investigación sobre las lenguas regionales o minoritarias en las universidades o centros equivalentes;

i) la promoción de formas apropiadas de intercambios transnacionales, en los ámbitos cubiertos por la presente Carta, para las lenguas regionales o minoritarias utilizadas de manera idéntica o semejante en dos o más Estados.

2. Las Partes se comprometen a eliminar, si aún no lo han hecho, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificadas con respecto a la utilización de una lengua regional o minoritaria cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el mantenimiento o el desarrollo de la misma. La adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minoritarias, destinadas a promover una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares, no se considerará un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas.

3. Las Partes se comprometen a fomentar, por medio de medidas apropiadas, la comprensión mutua entre todos los grupos lingüísticos del país, actuando concretamente de suerte que el respeto, la comprensión y la tolerancia hacia las lenguas regionales o minoritarias figuren entre los objetivos de la educación y de la formación impartida en el país, y estimulando a los medios de comunicación social a perseguir el mismo objetivo.

4. Al definir su política con respecto a las lenguas regionales o minoritarias, las Partes se comprometen a tener en consideración las necesidades y los deseos expresados por los grupos que empleen dichas lenguas. Se las invitará a crear, si fuera necesario, órganos encargados de asesorar a las autoridades acerca de todas las cuestiones que se refieran a las lenguas regionales o minoritarias.

5. Las Partes se comprometen a aplicar, «mutatis mutandis», los principios enumerados en los párrafos 1 a 4 que anteceden a las lenguas sin territorio. No obstante, en el caso de estas lenguas, la

naturaleza y el alcance de las medidas que se habrán de tomar para la aplicación de la presente Carta se determinarán de manera flexible, habida cuenta de las necesidades y los deseos, y respetando las tradiciones y características de los grupos que hablan las lenguas de que se trate”.

La Parte III de la Carta determina las medidas que, para fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública, deberán adoptarse de conformidad con los compromisos contraídos en el párrafo 2 del artículo 2, en los ámbitos de enseñanza (artículo 8), justicia (artículo 9), autoridades administrativas y servicios públicos (artículo 10), medios de comunicación (artículo 11), autoridades y servicios culturales (artículo 12), vida económica y social (artículo 13) e intercambios transfronterizos (artículo 14).

A tenor de la referida declaración realizada por el Reino de España, al ratificar la Carta, España se ha comprometido –en lo que ahora nos concierne- a aplicar en cuanto al artículo 10, sobre autoridades administrativas y servicios públicos, los apartados a.i; b, c del párrafo 1, los apartados a, b, c, d, e, f, y g del párrafo 2, los apartados a y b del párrafo 3, los apartados a, b y c del párrafo 4 y el párrafo 5. El contenido de estos compromisos es el siguiente:

“1. En las circunscripciones de las autoridades administrativas del Estado en las que resida un número de hablantes de lenguas regionales o minoritarias que justifique las medidas que figuran a continuación, y según la situación de cada lengua, las Partes, en la medida en que sea razonablemente posible, se comprometen a:

a i) velar por que dichas autoridades administrativas empleen las lenguas regionales o minoritarias;

b) poner a disposición de la población formularios y textos administrativos de uso frecuente en las lenguas regionales o minoritarias, o en versiones bilingües;

c) permitir a las autoridades administrativas redactar documentos en una lengua regional o minoritaria.

2. En lo que se refiere a las autoridades locales y regionales en cuyos territorios resida un número de hablantes de lenguas regionales o minoritarias que justifique las medidas que figuran a continuación, las Partes se comprometen a permitir y/o fomentar:

a) el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la administración regional o local;

b) la posibilidad para los hablantes de lenguas regionales o minoritarias de presentar solicitudes orales o escritas en dichas lenguas;

c) la publicación por las colectividades regionales de sus textos oficiales también en las lenguas regionales o minoritarias;

d) la publicación por las autoridades locales de sus textos oficiales también en las lenguas regionales o minoritarias;

e) el empleo por las colectividades regionales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el uso de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado;

f) el empleo por las colectividades locales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el empleo de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado;

g) el empleo o la adopción y, en el caso de que proceda, conjuntamente con la denominación en la(s) lengua(s) oficial(es), de las formas tradicionales y correctas de los toponímicos en las lenguas regionales o minoritarias.

3. Por lo que se refiere a los servicios públicos garantizados por las autoridades administrativas o por otras personas que actúen por cuenta de aquéllas, las Partes contratantes, en los territorios en que se hablen las lenguas regionales o minoritarias y en función de la situación de cada lengua y en la medida en que ello sea razonablemente posible, se comprometen a:

a) velar porque las lenguas regionales o minoritarias se empleen al prestarse un servicio; o

b) permitir a los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias presentar solicitudes y recibir respuestas en dichas lenguas;

4. Con el fin de aplicar las disposiciones de los párrafos 1, 2 y 3 que hayan aceptado, las Partes se comprometen a adoptar una o varias de las siguientes medidas:

a) la traducción o la interpretación eventualmente solicitadas;

b) el reclutamiento y, en su caso, la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente;

c) la aceptación, en la medida de lo posible, de las solicitudes de los empleados públicos que conozcan una lengua regional o minoritaria para que se les destine al territorio en que se habla dicha lengua.

5. Las Partes se comprometen a permitir, a solicitud de los interesados, el empleo o la adopción de patronímicos en las lenguas regionales o minoritarias.”

II.7ª. La legislación ordinaria estatal y foral

En el nivel normativo de la legislación ordinaria, el Decreto Foral sometido a dictamen debe respetar la legislación dictada por el Estado en uso de sus competencias, así como la legislación foral a la que corresponde la zonificación del territorio navarro y la ordenación del uso oficial del vascuence, de conformidad con lo establecido por el artículo 9 de la LORAFNA.

El Estado tiene competencia para regular, al amparo del artículo 149.1.1.ª CE, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4). Dicha regulación estatal se encuentra contenida, por lo que ahora nos afecta, en el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora LRJ-PAC), modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que remite al ordenamiento autonómico el uso de la lengua en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y prescribe que se traduzcan al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (salvo que lo sea en otro territorio donde también sea cooficial la lengua original del documento: STC 50/1999, de 6 de abril, de 1999 FJ 9) y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

El resto de la normativa reguladora del uso de las lenguas oficiales es competencia foral, tal como hemos señalado antes, y las Comunidades Autónomas que disponen de lenguas cooficiales tienen amplias facultades para diseñar el régimen jurídico de la lengua propia: véase la reciente STS de 25-9-2000. La Comunidad Foral de Navarra ha ejercido su competencia

mediante la promulgación de la LFV, de la que extractamos algunos principios y normas que tienen relevancia a los fines de este informe.

La LFV tiene como pilares esenciales los siguientes principios, derechos y obligaciones:

- a) La calificación del castellano y del vascuence como lenguas propias de Navarra (artículo 2.1)
- b) El reconocimiento del castellano como lengua oficial de toda Navarra, así como la cooficialidad del vascuence en una parte del territorio foral (artículo 2.2), a cuyo efecto se delimitan una zona vascófona, una zona mixta y una zona no vascófona (artículo 5).
- c) El reconocimiento del derecho de los ciudadanos a conocer y usar ambas lenguas (artículo 2.1 y 6).
- d) La prohibición de discriminaciones de los ciudadanos por razones de lengua (artículo 3).
- e) Garantía del uso del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra.

Los principios por los que se rige el uso de la lengua en la zona vascófona pueden ser resumidos del siguiente modo:

- a) Derecho de los ciudadanos a usar y ser atendidos en la lengua oficial que elijan (artículo 10).
- b) Validez de las actuaciones administrativas que empleen cualquiera de las dos lenguas cooficiales (artículo 11).
- c) Obligación de que los documentos se redacten en ambas lenguas, salvo que todos los interesados elijan la utilización de una sola (artículo 11).

- d) Redacción y expedición de documentos públicos en la lengua que elija el otorgante o interesado, salvo que deban surtir efectos fuera de la zona vascófona, en cuyo caso se expedirán, en todo caso, en castellano (artículo 12).
- e) Promoción de la capacitación en el uso del vascuence del personal de las Administraciones o empresas públicas que deba prestar servicios en la zona (artículo 15).
- f) Uso del castellano y el vascuence en todos los actos, publicaciones y rótulos de las Entidades Locales, con respeto de las denominaciones tradicionales (artículo 16).

A la vista de los efectos jurídicos que la LFV prevé para la zona vascófona, esta zona es la que se corresponde con la zona vasco parlante a que alude la LORAFNA, dentro de la cual el vascuence es lengua cooficial, con todas las consecuencias que de ello se derivan a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En la zona mixta, donde no existe la cooficialidad, rige como principio básico el derecho de todos los ciudadanos de usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra de dicho territorio, para lo cual se permite a éstas establecer que el conocimiento del vascuence tenga carácter preceptivo o se califique como mérito para acceder a empleos públicos (artículo 17 LFV). La zona mixta no es zona vasco parlante en el sentido del artículo 9 de la LORAFNA, puesto que no se otorga al vascuence el estatuto de cooficialidad, sino el de lengua protegida.

En la zona no vascófona, también se reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en vascuence a las Administraciones Públicas de Navarra, si bien éstas pueden requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción del Gobierno de Navarra.

Estas conclusiones se deducen del examen gramatical y sistemático del contenido de la LFV, pero es conveniente añadir que la investigación de

los trabajos preparatorios de la Ley Foral lleva a idénticas conclusiones. En el debate parlamentario (véase Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra números 80 y 81 de 1 y 2 de diciembre de 1986 respectivamente), se aprecia cómo estos principios fueron objeto de minuciosa y atenta discusión en la que se alcanzaron conclusiones iguales a las que antes hemos resumido.

II.8ª. Examen del proyecto de Decreto Foral sobre regulación del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra

A) Consideraciones preliminares

El texto que ahora se somete a nuestra consideración es, salvo la adición de una disposición transitoria y ligeras diferencias gramaticales en los artículos 16, 21, 23, y en la disposición adicional segunda, igual al del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, cuyo proyecto fue objeto del Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, de este Consejo de Navarra. Por tanto, nuestras consideraciones y conclusiones son ahora similares a las que expusimos en aquel informe, sin otras diferencias que las motivadas por la incorporación de nuestras observaciones al texto final del Decreto Foral 372/2000, y las que se deriven de la incorporación posterior al ordenamiento jurídico español de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

Nuestro dictamen debe someter el proyecto de Decreto Foral a un contraste con la normativa de superior rango donde se establece —de un lado— el modelo lingüístico constitucional y los compromisos internacionales contraídos por España en esta materia, a los que ha de otorgarse preferencia en todo caso; y —por otra parte— el modelo lingüístico navarro diseñado por el Parlamento de Navarra en la LFV, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa y de las competencias de que dispone para regular el uso del vascuence en Navarra.

Más concretamente, nuestro análisis se ha de mover en el marco de la LFV, cuyos preceptos vinculan al Gobierno de Navarra en todas sus actuaciones y, particularmente, en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

No es el desarrollo reglamentario el cauce adecuado para alterar ni desviarse de los preceptos de una Ley Foral cuyos mandatos deben ser estrictamente respetados y cumplidos.

En cuanto a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias hemos de señalar que el artículo 7 define una serie de objetivos y principios que, precisamente por su carácter de normas programáticas, son susceptibles de ser llevados a la práctica a través de muy diversas formas. En el Instrumento de ratificación de la Carta, España efectuó una declaración en la que se establece el concepto de lenguas regionales o minoritarias, que son —en lo que aquí interesa— aquéllas que están reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra, lo sería el vascuence en la zona vascoparlante.

En términos generales puede decirse que la LFV respeta los preceptos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, puesto que establece un estatuto del vascuence en la zona vascoparlante que va más allá de la protección de la lengua, dado que la convierte en lengua cooficial con el castellano. El proyecto de Decreto Foral, en la medida que se mantenga dentro de los límites establecidos por la LFV, merecerá esa misma calificación de norma conforme con las previsiones del tratado internacional.

B) Estructura y contenido

El proyecto de Decreto Foral regulador del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra consta de tres títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición transitoria, y dos disposiciones finales.

El título I contiene las disposiciones generales y está integrado por los seis primeros artículos.

El artículo 1 establece el ámbito de aplicación, constituido por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones Locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas. Se definen los

objetivos esenciales de la norma distinguiendo los que corresponden a la zona vascófona (posibilitar el empleo indistinto de cualquiera de las dos lenguas oficiales como lenguas de trabajo y servicio al ciudadano), en la zona mixta (organizar y capacitar al personal necesario para posibilitar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la zona), y en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (organizar y capacitar el personal necesario para que el usuario pueda ser atendido en vascuence si así lo requiere). Se establece asimismo el principio de aplicación progresiva del Decreto Foral según las posibilidades de las distintas Administraciones en cada momento.

El artículo 2 dice que las zonas territoriales son las establecidas en el artículo 5 de la LFV.

Según el artículo 3 la valoración del conocimiento del vascuence como mérito en la provisión de los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra se llevará a cabo en los términos y condiciones que se deriven de lo dispuesto en la LFV, en este Decreto Foral y en sus disposiciones complementarias.

El artículo 4 prevé la determinación, por el Gobierno de Navarra, de un órgano colaborador o coordinador de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución de los planes de actuación para el uso del vascuence y para la elaboración de los planes de actuación para el uso del vascuence en las entidades locales y otras administraciones públicas que lo soliciten.

El artículo 5 ordena a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y autoriza a las Administraciones Locales elaborar planes tendentes a la progresiva consecución de los objetivos previstos en el artículo 1.2.

Y, en fin, el artículo 6 prescribe la adopción de medidas tendentes a la progresiva capacitación del personal necesario en el conocimiento y uso del vascuence.

El título II del Decreto Foral se refiere al uso del vascuence en la Administraciones Públicas, distinguiendo a tal efecto entre las tres zonas establecidas por el artículo 5 de la LFV: la zona vascófona, la zona mixta y zona no vascófona.

Para la zona vascófona (capítulo I) se proclama el respeto del derecho de los ciudadanos a elegir cualquiera de las dos lenguas oficiales en sus relaciones con la Administración y el del derecho a no ser discriminados por razones de lengua (artículo 7). Se reconoce la validez de las actuaciones administrativas en cualquiera de las lenguas cooficiales, se impone la obligación de redactar en ambas lenguas los actos que hayan de ser notificados dentro de la zona vascófona, salvo que todos los interesados elijan un solo idioma, y permite la redacción de impresos en castellano, vascuence o bilingüe (artículo 8). Las comunicaciones entre Administraciones de la zona vascófona deben redactarse en ambas lenguas oficiales en soporte único o doble, salvo que haya un acuerdo expreso de las partes afectadas para hacerlo sólo en una de ellas; las certificaciones y copias de documentos que deban surtir efecto fuera de la zona vascófona se redactarán en castellano, las copias y certificaciones de asientos obrantes en los Registros dependientes de las Administraciones públicas la realizarán en cualquiera de las lenguas oficiales; las relaciones con la Administración del Estado y sus Organismos se realizarán en castellano, salvo cuando se dirijan a órganos con sede en el territorio de Navarra, en cuyo caso podrán utilizar también el vascuence; las relaciones con la Administración de Justicia se ajustarán a la Ley Orgánica del Poder Judicial; y en las relaciones interadministrativas las Administraciones Públicas de la zona vascófona podrán utilizar el idioma que libremente convengan con las otras Administraciones, salvo que la relación derive de un procedimiento administrativo en la que las otras Administraciones ostenten la condición de interesadas (artículo 9). Las comunicaciones a particulares de la zona vascófona se harán de forma bilingüe, salvo el derecho a elegir de los interesados, y se podrán utilizar impresos, modelos y formularios redactados en castellano, en vascuence o en forma bilingüe; en las comunicaciones orales los funcionarios podrán atender a los ciudadanos en cualquiera de las dos lenguas oficiales elegida por éstos (artículo 10). Los rótulos de oficinas,

membrete y sellos, así como las disposiciones, su publicación en el Boletín Oficial de Navarra y la rotulación de vías y lugares serán bilingües.

En la zona mixta (capítulo II) se tomarán las medidas oportunas tendentes a posibilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a la Administración, y en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con sede en Pamplona se establecerá una unidad administrativa de traducción y se adoptarán medidas para posibilitar la prestación de sus servicios administrativos básicos en vascuence cuando el usuario así lo requiera. Las demás Administraciones Públicas de Navarra de la zona mixta pueden crear una unidad administrativa de traducción en sus servicios centrales (artículo 12). Los impresos de uso interno tendrán membrete en castellano y para los de uso público se dispondrá la utilización de formularios distintos en castellano y en bilingüe, para la elección del interesado (artículo 13). Las comunicaciones con otras administraciones de la zona mixta o de la zona vascófona podrán ser bilingües en un único soporte, debiendo realizarse en castellano en caso de utilizarse una sola lengua; las comunicaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con sede en la zona mixta dirigidas a otras Administraciones situadas en la zona vascófona o mixta serán en castellano, salvo las que correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence, en cuyo caso se podrán continuar en la forma bilingüe; las comunicaciones con otras administraciones se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe cuando correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence (artículo 14). Las comunicaciones a particulares de la zona vascófona se realizarán en castellano, salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán realizarse en forma bilingüe; en los impresos y formularios para uso de las personas físicas o jurídicas de la zona mixta, se podrá utilizar el documento redactado sólo en castellano o en la forma bilingüe castellano-vascuence, aunque en unidades separadas para elección por el usuario (artículo 15). Los rótulos de oficinas, los membrete de papelería y sellos, así como los anuncios y publicidad se redactarán en castellano, salvo folletos informativos, material gráfico de campañas, publicaciones, u otros escritos similares que los

servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirijan al conjunto de la población, en que se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única de forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vascuence, según los casos, por decisión del Consejero titular del Departamento responsable de la publicación (artículo 16).

En la llamada zona no vascófona (capítulo III), todas las actuaciones, membretes, rotulación y publicaciones se realizarán en castellano, y las Administraciones requerirán a los interesados la presentación simultánea de la traducción al castellano de los documentos que dirijan en vascuence, aunque, si ello no fuera posible, podrán utilizar los servicios de traducción oficial para atender a los ciudadanos cuando éstos, en el ejercicio de sus derechos, puedan dirigirse a ellas sólo en vascuence (artículo 17).

El título III del Decreto Foral regula el conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en el ingreso y provisión de los puestos de trabajo. Se distingue entre la zona vascófona y la zona mixta.

En la zona vascófona (capítulo I) las Administraciones indicarán en sus plantillas los puestos para los que sea preceptivo el conocimiento del vascuence, en función del contenido competencial y de la demanda, y el grado de dominio; quienes accedan a estas plazas solamente podrán participar en la provisión de vacantes similares; y se respetarán los derechos adquiridos de quienes ocupen puestos para los que el vascuence sea preceptivo (artículo 18). Para los restantes puestos de trabajo, el conocimiento del vascuence será considerado como mérito cualificado, entre otros (artículo 19). El conocimiento del vascuence podrá ser acreditado mediante el Certificado de Aptitud expedido por una Escuela Oficial de Idiomas, o por una titulación reconocida oficialmente como equivalente, o mediante la superación de una prueba; la Administración Pública de la Comunidad Foral colaborará en las tareas de aprendizaje y control de conocimientos (artículo 20). El porcentaje de valoración del conocimiento del vascuence como mérito cualificado se especificará en la convocatoria y no podrá ser superior al 10% del que se aplique al inglés, francés y alemán (artículo 21).

En la zona mixta (capítulo II) no hay obligación de calificar el vascuence como preceptivo salvo en los puestos de trabajo de traducción de vascuence-castellano, aunque puede considerarse como mérito en los servicios administrativos básicos (artículo 22). El porcentaje de valoración del conocimiento del vascuence como mérito se especificará en la convocatoria y no podrá ser superior al 5% del que se aplique al inglés, francés y alemán (artículo 21).

El capítulo III, que alude a la capacitación lingüística del personal, está integrado por el artículo 24 en el que se dispone que la Administración Pública de la Comunidad Foral de Navarra organizará cursos de capacitación en vascuence tendentes a asegurar la disponibilidad de trabajadores con conocimientos de dicha lengua, y se remite a otras normas reglamentarias la fijación de modalidades de tales cursos, las condiciones de acceso y participación, así como las obligaciones que deberán asumir quienes voluntariamente participen en ellos.

Las disposiciones adicionales se refieren a la colaboración con la Administración del Estado para la capacitación en vascuence de funcionarios de esta Administración (disposición adicional primera), a la confección de los baremos definitivos de conocimiento de lenguas (disposición adicional segunda), a las especialidades del uso y valoración del vascuence en la función pública docente (disposición adicional tercera), a los soportes de rotulación y documentación en los dos idiomas oficiales (disposición adicional cuarta), y a los conflictos de interpretación de documentos en dos versiones lingüísticas (disposición adicional quinta).

La disposición derogatoria tiene el contenido propio de este tipo de disposiciones.

Se incorpora seguidamente una disposición transitoria, que es nueva en relación con el contenido del Decreto Foral 372/2000, en la que se prevé la adecuación progresiva e ininterrumpida de los elementos de imagen, comunicación, avisos y publicaciones, aplicando las disponibilidades presupuestarias que se prevean con motivo del normal mantenimiento, conservación y reposición de dichos elementos.

Las disposiciones finales facultan al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones de ejecución y desarrollo, y establecen la entrada en vigor del Decreto Foral el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

C) Disposiciones generales

El Título I del Decreto Foral comprende, como ya hemos dicho, los seis primeros artículos, en los que se enuncian los criterios generales en que se inspira el desarrollo reglamentario del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. El ámbito de aplicación, definido en el párrafo segundo del artículo 1.1 del proyecto, es exactamente el mismo que cubría el precedente Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, y concuerda con el rótulo con el que se denomina el proyecto: el uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. El hecho de que puedan existir otros ámbitos distintos de las Administraciones Públicas en los que sea posible desarrollar actuaciones de promoción lingüística, no constituye obstáculo alguno para que el Gobierno de Navarra pueda dictar una norma sobre el uso del vascuence que tenga como ámbito de aplicación las Administraciones Públicas de Navarra.

Los objetivos esenciales del Decreto Foral no varían de forma sustancial en relación con los del Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio. Hay ligeros retoques gramaticales en la definición de los objetivos en la zona mixta (se añade la finalidad de *organizar* al personal necesario para posibilitar el ejercicio de los derechos lingüísticos); y en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral (se añade también el objetivo de *organizar* al personal y se suprime el condicionante del establecimiento de los circuitos administrativos bilingües). Hay algún otro perfeccionamiento gramatical, todo ello en armonía jurídica con la finalidad legal de garantizar el derecho de los ciudadanos que opten libremente por comunicarse en vascuence con las Administraciones públicas. Se cita en el artículo 3º la LFV como norma de referencia sobre los principios de preceptividad y valoración del conocimiento del vascuence como mérito en la provisión de puestos de trabajo.

La coordinación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la elaboración de la planificación lingüística, que antes se encomendaba a la Dirección General de Política Lingüística, se transforma en coordinación para la ejecución de los planes de actuación para el uso del vascuence que apruebe el Gobierno de Navarra, y es el propio Gobierno de Navarra quien se reserva la facultad de designar al órgano coordinador de estas actuaciones, así como el encargado de colaborar en la elaboración de los planes de actuación para el uso del vascuence en las entidades locales y otras Administraciones públicas que lo soliciten.

Otra ligera novedad sintáctica se observa en el artículo 5, norma programática que prevé la elaboración (ahora sin sometimiento a plazos determinados) de planes para la progresiva consecución de los objetivos esenciales previstos por el artículo 1.2 del Decreto Foral.

En definitiva, no se producen alteraciones relevantes dentro de las disposiciones generales del proyectado Decreto Foral y su adecuación a las normas constitucionales, estatutarias y legales no ofrece dudas.

D) Disposiciones relativas a la zona vascófona

El marco legal en que necesariamente ha de desenvolverse la regulación reglamentaria del uso del vascuence en la zona vascoparlante es el Capítulo II del Título I de la LFV, donde destaca —por lo que ahora nos afecta— el artículo 11, del siguiente tenor:

“Serán válidas y tendrán plena eficacia jurídica todas las actuaciones administrativas cualquiera que sea la lengua oficial empleada. En consecuencia, todos los actos en que intervengan órganos de las Administraciones Públicas, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser redactadas en ambas lenguas, salvo que todos los interesados elijan expresamente la utilización de una sola.”

Como ya dijimos en el Dictamen 44/2000, que ahora reiteramos, este artículo tiene una redacción alambicada y compleja, que puede suscitar algunas dudas sobre su contenido. Por ello es necesario detenerse en su estudio.

En el artículo 11 de la LFV se pueden diferenciar tres ideas que son sucesivamente expuestas: 1) En su primer inciso reconoce la validez de las actuaciones administrativas en cualquier lengua oficial (“serán válidas y tendrán plena eficacia jurídica todas las actuaciones administrativas cualquiera que sea la lengua oficial empleada”). 2) Pero acto seguido establece de forma tajante e imperativa el bilingüismo de todas las manifestaciones escritas en que intervengan las Administraciones Públicas (“en consecuencia, todos los actos en que intervengan órganos de las Administraciones Públicas, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser redactadas en ambas lenguas”). 3) Sólo establece una excepción al bilingüismo, con la que se respeta el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en la lengua oficial que elijan (“salvo que todos los interesados elijan expresamente la utilización de una sola”).

A primera vista puede parecer que el artículo 11 LFV es contradictorio consigo mismo, puesto que de la plena eficacia jurídica de las actuaciones en cualquiera de las dos lenguas no se deriva como consecuencia que todos los documentos deban ser bilingües, sino todo lo contrario: Si son válidas las actuaciones en cualquier lengua oficial, eso significa que el bilingüismo sólo será necesario en aquellos procedimientos en los que intervengan varios interesados que opten por comunicarse en lenguas diferentes. En caso de que esto fuera cierto, ninguna dificultad existiría para que las Administraciones públicas pudieran elegir el castellano o el vascuence como medio único de comunicación, salvando siempre el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en que deben tramitarse las actuaciones administrativas que les afecten.

Sin embargo esta interpretación sólo es posible a partir de una visión fragmentaria del artículo 11, dado que no se compadece con el mandato claro y explícito que se encuentra inmediatamente después: “todos los

actos... así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser redactadas en ambas lenguas”.

La única dificultad que existe para aceptar la literalidad de esta última frase de la LFV se encuentra en su aparente contradicción con la declaración de validez de las actuaciones “cualquiera que sea la lengua oficial empleada”.

La solución de la aparente incompatibilidad nos la ofrece una visión o análisis global y no fragmentario del precepto, donde también se contiene —como hemos dicho— una excepción al bilingüismo: cuando todos los interesados elijan expresamente la utilización de una sola lengua.

Las conclusiones que de todo ello se desprenden son las siguientes: a) Todos los actos en que intervengan las Administraciones públicas de la zona vascófona deben estar redactados en ambas lenguas. b) Los ciudadanos pueden elegir el uso de una sola lengua, en cuyo caso las actuaciones administrativas serán monolingües. c) Son válidas las actuaciones, cualquiera que sea la lengua empleada.

El carácter imperativo del bilingüismo (salvo opción de los interesados) se encuentra reforzado en el artículo 16 de la LFV, que se refiere a las Entidades Locales. Este artículo es claramente pleonástico en relación con el mandato más general ya contenido en el artículo 11 LFV, y viene a reforzar la interpretación que ya hemos expuesto de este último precepto. El texto del artículo 16 no ofrece lugar alguno a la especulación: “Las Entidades Locales de la zona vascófona utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares respetando, en todo caso, los tradicionales”. La conjunción copulativa “y” pone de manifiesto la decidida opción que la Ley Foral actualmente vigente realiza a favor de un bilingüismo imperativo.

Conocido el marco legal en el que se encuadra el Proyecto de Decreto Foral que se ha sometido a nuestra consideración, podemos pasar al estudio detallado de su contenido.

El artículo 7 del Decreto Foral constituye la Sección 1ª del Capítulo I del Título II del proyecto, sección encabezada por la rúbrica “Disposición general”, que en el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, se titulaba “Ámbito de aplicación”. La rúbrica actual refleja mejor el contenido del precepto, dado que en él se comprenden realmente los principios generales del uso idiomático en la llamada zona vascófona. Este artículo traslada al reglamento el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en que desean ser atendidos, tal como ya se hacía en el Decreto Foral 135/1994, aunque de forma gramaticalmente más correcta. Además se añade, como novedad, el otro aspecto fundamental establecido por la LFV: el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados por razones de lengua. Aunque este artículo no añade nada que no esté ya dispuesto por la LFV, hay que afirmar que la nueva redacción proyecta en la norma reglamentaria, con mayor fidelidad que el Decreto Foral 135/1994, los elementos básicos del ordenamiento legal sobre los derechos lingüísticos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas.

La sección segunda del capítulo dedicado a la zona vascófona regula el uso externo e interno de los idiomas oficiales por las Administraciones Públicas y comienza reproduciendo el principio general de validez de las actuaciones en cualquiera de ambos, tal como se establece de forma expresa en el primer inciso del artículo 11 de la LFV. Seguidamente se establece la redacción bilingüe de las actuaciones administrativas que constituyan actos administrativos y deban ser notificadas dentro de la zona vascófona, salvo el derecho de los interesados a elegir una lengua en los términos de los artículos 10.1, 11 y 12 de la LFV. Ello es conforme con la norma general, más arriba indicada, de redacción bilingüe tal como se halla establecida por la LFV. Por otra parte, este precepto salva cualquier duda de legalidad con la remisión expresa que en el mismo se efectúa a los términos en que los preceptos legales contemplan esta materia (artículos 10, 11 y 12 de la LFV).

El artículo 9 contempla las relaciones entre Administraciones Públicas. Se respeta también la regla general del bilingüismo en las relaciones entre Administraciones de la zona vascófona, salvo acuerdo expreso de las partes

afectadas para hacerlo en una sola lengua. Por encima de la regla imperativa se coloca la voluntad común de todas las partes, de acuerdo con el principio general de libre elección de lengua entre las que tienen carácter oficial.

Como ya indicamos en el Dictamen 44/2000, en las relaciones institucionales en las que intervienen Administraciones de la zona vascófona se permite el acuerdo entre Administraciones para la utilización de una sola lengua. Esta es una excepción a la regla general del bilingüismo en los escritos emanados de Administraciones de la zona vascófona, que encuentra expreso apoyo legal en el artículo 11 de la LFV que prevé la posibilidad de elección de una sola lengua cuando los interesados así lo prefieran. A estos efectos se ha de entender que las Administraciones que se comunican merecen, una respecto a la otra, una consideración análoga a la del “interesado” en un procedimiento administrativo y ningún obstáculo debe existir para que, mediando acuerdo entre ambas, se utilice la lengua que prefieran.

La expedición de copias y testimonios se contempla en el artículo 9.2 del proyecto de Decreto Foral con expresa alusión a los artículos 12 y 13 de la LFV, que son respetados tanto por el contenido literal específico del precepto reglamentario como por la expresa remisión a su interpretación conforme o en los términos establecidos por los citados artículos 12 y 13 de la LFV.

Los apartados 3 y 4 del artículo 9 del proyecto están inspiradas o remiten respectivamente al contenido del artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), y a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Nada hay que objetar a ello.

En fin, el apartado 5 del artículo 9, no merece objeción alguna desde la óptica de la obligatoriedad general del bilingüismo, salvo el principio de voluntariedad de todas las partes intervinientes en el procedimiento administrativo. También en este caso hay una remisión expresa al artículo 11 de la LFV que otorga cobertura suficiente a este precepto.

Las relaciones con los administrados están desarrolladas en el artículo 10 que establece la regla general del bilingüismo, con la salvedad del derecho a la elección de lengua. Ninguna objeción legal cabe hacer a esta norma, ni a la que establece que “en sus comunicaciones orales los funcionarios podrán atender a los ciudadanos en cualquiera de las dos lenguas oficiales elegida por éstos”, puesto que su recta interpretación es conforme con el derecho de los interesados “a ser atendidos en la lengua oficial que elijan”, para lo que “se adoptarán las medidas oportunas y se arbitrarán los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho” (artículo 10.1 de la LFV).

El artículo 11, que cierra el capítulo dedicado a la zona vascófona, regula la rotulación de oficinas, papelería y, en general, elementos de identificación y señalización. Se dispone, de acuerdo con lo que ya hemos indicado que establece la LFV, el bilingüismo en todos ellos.

E) Disposiciones relativas a la zona mixta

La LFV es muy parca en sus referencias al uso del vascuence en la zona mixta. Simplemente se limita a reconocer el derecho a usar tanto el castellano como el vascuence para dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra y a autorizar la oferta de plazas de empleo público que exijan el conocimiento preceptivo del vascuence, así como la valoración del conocimiento del vascuence como mérito para el resto de las plazas. La LFV utiliza en este caso una expresión (“derecho a usar”) que es distinta de la que se recoge en el artículo 10.1, relativo a la zona vascófona, donde los ciudadanos tienen derecho a usar “y a ser atendidos” en la lengua oficial que elijan.

Dentro de este amplio marco se desenvuelven las previsiones del Proyecto del Decreto Foral sometido a dictamen, por lo que son escasas las observaciones que hemos de formular al mismo,

La ordenación del uso del vascuence en la zona mixta se contiene en el Capítulo II del Título II del proyecto de Decreto Foral, que comienza por una sección primera con un solo artículo —el artículo 12—, a la que se ha puesto

la rúbrica “Criterios generales de aplicación”, que mejora la rúbrica de la misma sección que se contenía en el Decreto Foral 135/1994.

El Decreto Foral en proyecto obliga a las Administraciones Públicas de la zona a adoptar las “medidas oportunas tendentes a posibilitar el ejercicio del derecho” de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a ellas. El Decreto Foral 135/1994 hablaba de “medidas oportunas para garantizar el derecho...” No parece que la diferencia gramatical entre ambos textos altere su contenido jurídico, dado que en ambos casos se trata de una norma de acción —no de relación— cuyo objetivo final es el mismo: la efectividad del derecho de uso del vascuence.

En el Decreto Foral 135/1994 se establecía la obligación de crear circuitos bilingües en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuya actividad va dirigida al conjunto de la población. Esta obligación sufre dos alteraciones en el proyecto de Decreto Foral, que ya se contenían en el Decreto Foral 372/2000 sobre el que pende proceso judicial por defectos de forma en su elaboración:

- a) Por un lado se sustituyen los llamados “circuitos bilingües” —cuyo significado no estaba concretamente establecido—, por la obligación de establecer una unidad administrativa de traducción oficial y de adoptar las medidas complementarias tendentes a la prestación de servicios administrativos básicos en vascuence cuando el usuario así lo requiera.
- b) Por otra parte, se prevé la creación potestativa de unidades administrativas de traducción en los servicios centrales de las Administraciones Públicas de Navarra de la zona mixta.

Si contrastamos la norma con las exigencias establecidas por la LFV, no apreciamos reparo jurídico alguno a la sustitución de los circuitos bilingües por las unidades administrativas de traducción en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral, y medidas complementarias. El derecho de todos los ciudadanos de usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra puede

ser satisfecho por cualquiera de los dos procedimientos y está dentro de las facultades que la disposición final primera de la LFV atribuye al Gobierno de Navarra elegir uno u otro.

Tampoco hay dificultad alguna que impida la previsión de unidades de traducción en otras administraciones, dado que su implantación es potestativa para ellas. Tal como dijo la STC 82/1986, más arriba citada, la competencia autonómica para delinear el estatuto de la cooficialidad de la lengua propia permite dictar normas que deben ser cumplidas por todas las Administraciones Públicas, pero ello no atribuye a la Comunidad Foral ninguna facultad para interferir en la potestad organizatoria que corresponde a los órganos competentes de cada una de las Administraciones Públicas. El carácter facultativo de las unidades de traducción es respetuoso con la potestad de autoorganización de las distintas Administraciones.

El artículo 13 del nuevo Decreto Foral habla de los impresos y papelería de uso interno y de uso público. El establecimiento de la obligatoriedad del castellano en los de uso interno y la posibilidad de impresos en castellano o bilingües para uso público forma parte de las facultades que ostenta el Gobierno de Navarra para el desarrollo de los preceptos de la LFV.

El artículo 14 regula las comunicaciones de las Administraciones de la zona mixta entre sí o con otras de la zona vascofona, que podrán ser bilingües o en castellano. Ninguna objeción merece este precepto desde la óptica de la LFV.

Para los documentos dirigidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sitas en la zona mixta a otras instituciones públicas de la zona vascofona o mixta se dicta una norma especial. Estos documentos se redactarán en castellano, salvo que correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascofona y en vascuence, en cuyo caso podrán continuarse en forma bilingüe. Si tenemos en cuenta que estamos hablando de relaciones interadministrativas y de la zona mixta, en la que la LFV otorga a los ciudadanos el derecho a usar el vascuence pero no el

derecho a que toda la tramitación del procedimiento se realice en la lengua elegida por el interesado, no existe objeción jurídica alguna a este precepto.

Los documentos dirigidos por las entidades públicas de la zona mixta a otras no situadas en zona vascófona ni en zona mixta, se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe cuando correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence. Es novedad la mención de la zona vascófona, y sobre todo ello no cabe oponer reparo alguno.

El artículo 15.1 regula las comunicaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a personas de la zona vascófona. Se realizarán en castellano, salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán realizarse en forma bilingüe.

Ningún reparo existe a que los impresos y formularios para uso del público en la zona mixta se redacten sólo en castellano o en forma bilingüe en unidades separadas, tal como dispone el artículo 15.2 del Decreto Foral dictaminado.

Tampoco hay objeción legal a que los rótulos y signos de identificación y en las publicaciones y anuncios de la zona mixta se deban redactar en castellano y se autorice el bilingüismo en el material informativo, tal como prevé el artículo 16 del proyecto de Decreto Foral.

F) Disposiciones relativas a la zona no vascófona

La LFV sólo establece para la llamada zona no vascófona que se reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en vascuence a las Administraciones Públicas de Navarra, si bien éstas pueden requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción del Gobierno de Navarra.

Las previsiones del artículo 17 del Decreto Foral objeto de este dictamen son compatibles con la norma legal, salvo en la excepcionalidad (“si ello no fuere posible”) de la utilización de los servicios de traducción oficial, en tanto en cuanto pueda afectar a otras Administraciones distintas

de la Administración de la Comunidad Foral. El artículo 18 de la LFV dice literalmente que las Administraciones públicas de Navarra “podrán requerir a los interesados la traducción oficial al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9”. Como puede apreciarse no establece la Ley Foral ningún condicionante ni limitación alguna al uso de los citados servicios de traducción, de donde se deriva que los requisitos adicionales establecidos por vía reglamentaria constituyen un *ultra vires* y desbordan el contenido propio de los reglamentos, que ha de circunscribirse a aquellas prescripciones que sean complemento necesario de la Ley.

Dado que, según la LFV, es facultativo para la Administración requerir la traducción o efectuarla a través de los servicios de traducción del Gobierno de Navarra previstos por el artículo 9 de la LFV, el Gobierno de Navarra puede, en virtud de su potestad de dirección de la Administración de la Comunidad Foral ordenar a los órganos de ésta por vía de instrucción o circular interna que sólo excepcionalmente se usen los servicios de traducción oficial, pero no puede imponer por vía reglamentaria este mismo criterio a otras Administraciones públicas diferentes.

Nada hay que objetar desde el punto de vista jurídico a la obligatoriedad de uso del castellano —rectamente interpretada— en las actuaciones, impresos, sellos, documentación, notificaciones, comunicaciones, señalización, rotulación, publicaciones y publicidad.

G) El vascuence en el ingreso y provisión de puestos de trabajo

El Título III del Decreto Foral sometido a consulta establece las condiciones en que el vascuence puede ser considerado preceptivo o como un mérito para el ingreso y provisión de puestos de trabajo de las Administraciones públicas de Navarra.

Antes de entrar en el examen del proyecto conviene traer a la memoria la doctrina constitucional y jurisprudencial existente sobre esta materia y que ha sido resumida en la consideración II.3ª de este dictamen, a la que ahora expresamente nos remitimos.

En la *zona vascófona*, el conocimiento del vascuence puede ser requisito preceptivo para acceder a los puestos de trabajo, o mérito cualificado.

El carácter preceptivo del conocimiento del vascuence y el grado de conocimiento exigible se expresará en la plantilla orgánica en función del contenido competencial y de la demanda. La reforma respecto al Decreto Foral 135/1994 consiste esencialmente en la sustitución del carácter de requisito específico del conocimiento del vascuence por el conocimiento preceptivo del mismo, así como en la fijación de los criterios que justifican la exigencia del conocimiento del vascuence, y en la acreditación de los conocimientos exigidos. Ninguna objeción jurídica encontramos a estas previsiones del Decreto Foral.

El artículo 18.3 del proyecto dispone que quienes accedan a las plazas para la que es preceptivo el conocimiento del vascuence en función de su contenido competencial, solamente podrán participar posteriormente en la provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence sea preceptivo para su desempeño. Esta norma se encuentra en sintonía con lo que dispone el artículo 33 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (EPAPN), aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

El citado artículo 33 del EPAPN dice que “la provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo que no sean de libre designación se realizará mediante concurso de méritos en el que podrán participar los funcionarios de la Administración Pública respectiva pertenecientes al nivel al que correspondan las vacantes que reúnan la cualificación profesional y demás requisitos exigidos para su desempeño”.

Este artículo establece dos requisitos para que los funcionarios puedan participar en los concursos de méritos para la provisión de vacantes:

- a) Pertenecer al nivel al que corresponda la vacante.

- b) Reunir la cualificación profesional y demás requisitos exigidos para su desempeño.

La cualificación profesional y requisitos a que se refiere este precepto no son los que subjetivamente ostente el funcionario que pretende concursar, sino los que se establecieron para acceder a la plaza que dicho funcionario ocupa. Así se deduce no sólo de una interpretación lógica del texto del artículo 33, sino también de su interpretación sistemática con otros artículos del EPAPN, como el artículo 19, donde se establece que los puestos de trabajo de las plantillas orgánicas se clasificarán con indicación de “el nivel al que se adscriben y, en su caso, los requisitos específicos que deban acreditarse para poder acceder a los mismos”.

La homogeneidad de las plazas, a efectos de concurso de traslado, viene determinada no sólo por el nivel al que se adscriben, sino también por los requisitos específicos exigidos para acceder a ellas. Es, por tanto, una exigencia legal que los traslados se produzcan entre plazas del mismo nivel para las que se hayan exigido los mismos requisitos de acceso.

Esta conclusión coincide con la que se puede alcanzar mediante el recurso al criterio teleológico establecido en el artículo 3 del Código Civil. Quienes accedan a plazas para las que es preceptivo el conocimiento del vascuence desplazan o pueden desplazar a otros candidatos con mayor capacidad y mérito para prestar genéricamente un determinado servicio, pero no para ocupar una plaza concreta en la que es necesario además el conocimiento del vascuence. La provisión de plazas por concurso de méritos, como condición previa a su ofrecimiento para ser proveídas por los procedimientos de selección ordinarios, podría dar lugar a que un funcionario, que fue preferido en su ingreso por su conocimiento del vascuence, ocupe otra plaza para cuya provisión libre no puede ser y no es exigido el conocimiento preceptivo del vascuence. De este modo, las personas que han tenido preferencia en el ingreso precisamente por haber sido excluidos otros candidatos que no conocían el vascuence o lo conocían en menor grado, llegarían a desplazar a esos otros aspirantes incluso en aquellas plazas para las que el vascuence no es requisito preceptivo y para

las que estos últimos pueden hipotéticamente esgrimir una mayor capacidad y mérito que los primeros. Estas personas, sin conocimiento suficiente del vascuence, tampoco podrían ingresar posteriormente en las vacantes generadas por el traslado del funcionario que accedió a ellas por su conocimiento del vascuence.

Todo ello permite sostener que la norma del artículo 18.3 del proyecto tiene cobertura en la interpretación sistemática, teleológica y principialista del artículo 33 del EPAPN en relación con el artículo 19 del mismo texto legal, y de conformidad con el principio de igualdad, de capacidad y mérito establecidos por los artículos 14 y 103.3 de la Constitución Española.

El conocimiento del vascuence como mérito cualificado se refiere al resto de las plazas para las que no es preceptivo, pero se limita a la provisión mediante concurso de méritos. Se especifica el techo de valoración que ha de merecer el conocimiento del vascuence en relación con la puntuación que se otorgue a otros idiomas de amplio uso en la Unión Europea, lo cual no implica pronunciamiento reglamentario alguno sobre la consideración que deban tener en cada caso estas otras lenguas europeas. En todo ello no se aprecia ningún motivo de ilegalidad.

En cuanto a la *zona mixta*, los artículos 22 y 23 del proyecto permiten una interpretación respetuosa con lo que al respecto establece el artículo 17 de la LFV.

H) Capacitación lingüística del personal

El capítulo III del título III del Decreto Foral regula la capacitación lingüística del personal mediante un precepto, el artículo 24, de carácter programático y de remisión a ulteriores reglamentos, donde se prevé la organización de cursos de capacitación tendentes a asegurar la disponibilidad de personas capacitadas en el uso del vascuence. No hay tacha de legalidad al mismo.

I) Disposiciones adicionales, derogatoria y finales

La disposición derogatoria deroga de forma expresa “el contenido íntegro del Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, de Regulación del uso del Vascoence en las Administraciones Públicas de Navarra, así como la normativa desarrollada a su amparo”. Cuando se redacte definitivamente esta disposición derogatoria no debe olvidarse que en este momento el Decreto Foral 165/1994 está derogado, y mientras no varíen las circunstancias no tiene sentido su derogación expresa en el proyecto sometido a dictamen.

No encontramos otras objeciones de carácter jurídico a las disposiciones adicionales, derogatoria y finales.

III. CONCLUSION

Con la salvedad indicada en relación con el artículo 17, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.