

**Expediente:** 30/2017

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho público.

**Dictamen:** 40/2017, de 29 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 29 de septiembre de 2017,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por mayoría el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 31 de mayo de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho público.

Con fecha 8 de junio de 2017, se solicitó por el Presidente del Consejo de Navarra que se completara el expediente, recibándose la documentación requerida el 30 de junio de 2017.

En la sesión del Consejo de Navarra de fecha 27 de julio de 2017, se acordó ampliar el plazo para la emisión del dictamen, habiéndose emitido dentro del mismo.

### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Por Orden Foral 55/2016, de 19 de noviembre, de la Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral que regule el uso de las lenguas propias de Navarra en sus Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de Derecho público.

2. Según resulta de la documentación aportada, el Servicio de Planificación y Promoción del Euskera de Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera, elaboró el proyecto de Decreto Foral.

3. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), se realizó una consulta pública previa a su elaboración del 1 al 14 de febrero de 2017. Posteriormente, el proyecto de Decreto Foral fue sometido a exposición pública en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, del 15 de febrero al 7 de marzo de 2017, conforme a lo previsto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, recibándose aportaciones de diversas entidades -Mancomunidad de Euskera de Bortziriak (1), de UEMA (11), del Grupo Administrazioan Euskaraz (3), Red de técnicos de Euskera de las Entidades Locales de Navarra (57)-, así como de sujetos particulares (62).

En el informe final de información pública, de fecha 5 de mayo de 2017, emitido por el Director Gerente de Euskarabidea, se detalla el contenido de todas las alegaciones recibidas, así como las razones para su estimación o desestimación.

4. El Proyecto fue examinado por la Comisión Foral de Régimen Local, en su sesión de 27 de mayo de 2017, emitiendo informe favorable.

5. El Consejo Navarro del Euskera analizó el texto del proyecto de Decreto Foral en la sesión extraordinaria celebrada el 9 de mayo de 2017, informándose favorablemente por el voto de la mayoría.

6. La propuesta del proyecto de Decreto Foral se sometió a la Mesa General de negociación del personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas de Navarra en las sesiones consecutivas del 31 de enero, 13 de marzo y 20 de marzo de 2017. En la reunión celebrada el 20 de marzo de 2017 se posicionaron en contra del texto del Proyecto las centrales sindicales AFAPNA, CCOO y UGT, mostrándose a favor ELA y absteniéndose LAB. Posteriormente, en la sesión de 3 de mayo de 2017, tras introducirse algunas de las modificaciones propuestas, mostraron su desacuerdo con el texto definitivo del proyecto de Decreto Foral los sindicatos LAB y UGT, absteniéndose la organización sindical CCOO y posicionándose favorablemente ELA; no asistiendo a la sesión la representación sindical de AFAPNA “por entender que no se han considerado sus aportaciones”.

7. Figuran en el expediente las memorias normativa, económica y organizativa atinentes al proyecto de Decreto Foral.

En la memoria normativa, firmada por el Director Gerente de Euskarabidea el 25 de abril de 2017, con cita de los artículos 59 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORARNA) y 7 de la LFGNP, se reseña lo dispuesto en el artículo 2.1 y 2.2 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence -retitulada Ley Foral del Euskera por la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, por la que se modifica el título y el articulado de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence- (en adelante, LFE) reconociéndose la existencia de tres zonas lingüísticas en Navarra. Se indica que la LFE reconoce en las tres zonas el derecho de la ciudadanía a usar las lenguas propias de Navarra en sus relaciones con las administraciones públicas, según los términos establecidos en la citada Ley Foral,

apuntándose que el preámbulo de la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, ya indicaba que no existía razón alguna para el distinto tratamiento de los derechos lingüísticos en la zona mixta y en la no vascófona por ser el régimen de oficialidad lingüístico idéntico en ambas. Se describe de manera pormenorizada el contenido normativo del presente proyecto de Decreto Foral y normativa que éste deroga. También se abunda en los objetivos que persigue, cifrados en garantizar en la zona vascófona todos los derechos derivados de la oficialidad que el euskera tiene reconocido en dicha zona, en la zona mixta adecuar la actuación administrativa a la elección de la lengua reconocida en la LFE, y en la zona no vascófona posibilitar que la ciudadanía se dirija en euskera a las administraciones públicas.

En la memoria económica, suscrita el 11 de mayo de 2017 por el Director Gerente de Euskarabidea, se señala que el proyecto no implica por sí mismo incremento de gasto. También se reseña que las medidas a aplicar en los distintos departamentos del Gobierno de Navarra, organismos y entidades de ellos dependientes se recogerán en los planes lingüísticos que se han de elaborar en el plazo de un año desde la publicación de la norma; que los presupuestos anuales se adaptarán a las medidas incluidas en los planes lingüísticos correspondientes en el marco que se establezca por la Ley Foral de Presupuestaria; y que la adaptación de los elementos comunicativos se realizará sin incremento de gasto conforme al criterio de sustitución progresiva y en razón de su reposición ordinaria.

Por su parte, la memoria organizativa, fechada el 25 de abril de 2017 y suscrita también por el Director Gerente de Euskarabidea, destaca que la norma que se pretende aprobar no altera la estructura orgánica de Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, ni de las funciones de las unidades que la integran.

8. Igualmente, consta en el expediente un estudio de las cargas administrativas que pudieran comportar la norma que nos ocupa en el que

se concluye que “la cuantificación de las cargas administrativas que pueda ocasionar la aprobación del presente proyecto de Decreto Foral se precisará una vez realizada la planificación lingüística tras analizar los diagnósticos y evaluaciones llevadas cabo, con tal fin”.

9. También se recoge en la documentación aportada un informe, de fecha 25 de abril de 2017, relativo a la evaluación del impacto de género en el Proyecto objeto de consulta. En el mismo se reseñan diversos datos relativos al conocimiento del euskera por las mujeres y los hombres en Navarra, el número de mujeres y hombres que integran la Administración Foral de Navarra, los datos de matriculación en el euskaltegi del Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera y el desglose de su alumnado por sexo y nivel de euskera, destacándose que la norma tendrá un impacto positivo por ser el número de mujeres matriculadas en euskera mayor que el de varones y valorarse su conocimiento en los concursos de acceso a la administración. También se alude a las previsiones contenidas en el artículo 42 del Proyecto sobre capacitación lingüística para el desempeño profesional, a la posibilidad de la conciliación de la vida laboral y familiar, y a la disposición adicional sexta del Proyecto que prevé la utilización de un lenguaje inclusivo. Concluyéndose que el presente proyecto de Decreto Foral puede tener un impacto positivo sobre la igualdad de género, al incluir medidas para su promoción, advirtiéndose que el texto del proyecto del Decreto Foral “ha utilizado un lenguaje no sexista en su redacción, acorde por tanto al principio de igualdad, sin usar términos que pudieran ser discriminatorios para alguno de los dos sexos”.

10. El Proyecto fue informado, con fecha 23 de mayo de 2017, por el Secretario General Técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales. En el informe se examina la competencia y justificación del Proyecto, se describe su objeto y contenido, se informa del procedimiento seguido en su elaboración, y de los trámites que deben observarse antes de su aprobación; afirmándose que el procedimiento de elaboración ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

11. La Comisión de Coordinación, en sesión de 22 de mayo de 2017, examinó el acuerdo por el que se tomaba en consideración la propuesta del presente Decreto Foral, tras haber sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, según certificado del Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

12. El Gobierno de Navarra, en sesión de 24 de mayo de 2017, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes, a efectos de la petición de emisión del dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, cuarenta y un artículos que se estructuran en tres títulos, diez disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El Título I contiene las disposiciones generales, artículos 1 a 6, regulando el objeto y ámbito subjetivo, las definiciones, los objetivos esenciales, la delimitación de las zonas lingüísticas, el asesoramiento y coordinación del organismo autónomo Euskarabidea-Navarra del Euskera y la planificación lingüística.

En el Título II, referido al uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra y en sus relaciones con la ciudadanía, contempla en el capítulo I la regulación de su uso interno, así como entre administraciones públicas, organismos públicos y entidades de derecho público, relaciones con la ciudadanía, imagen, avisos y publicaciones según se trate de la zona vascófona –artículos 7 a 10-, zona mixta –artículo 11 a 14-, y zona no vascófona –artículos 15 a 18-. En el capítulo II se regula la comunicación con los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra desde las administraciones –artículo 20-, así como la imagen, avisos y publicaciones –artículo 21-.

El Título III se dedica a la regulación del “conocimiento y valoración del euskera”. Los criterios generales se recogen en el capítulo I, artículos 22 a 24, disponiendo el nivel del conocimiento del euskera, la acreditación del nivel lingüístico y los derechos adquiridos. El capítulo II regula los puestos bilingües de la Administración Foral de Navarra, que se fijarán en número, y la caracterización funcional de ellos –artículo 25-; mientras que el capítulo III establece el régimen del conocimiento preceptivo y valoración del euskera en el ingreso y provisión de los plazas en la zona vascófona –artículo 26 a 29-, en la zona mixta –artículos 30 a 33-, en la zona no vascófona –artículos 34 a 37-, y en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral, así como la valoración del euskera como mérito –artículo 40-. El capítulo IV, dedicado a la capacitación lingüística para el desempeño profesional, regula tal contenido en su artículo 41.

En las disposiciones adicionales se prevé, en la primera, los aspectos formales de la redacción bilingüe; en la segunda, la colaboración con la Administración del Estado; en la tercera, los puestos bilingües y grados de dominio del euskera; en la cuarta, la valoración como mérito de los “urrats”; en la quinta, la normativa aplicable para la función docente no universitaria; en la sexta, el lenguaje inclusivo; en la séptima, el sometimiento a la negociación colectiva en la determinación de las plazas bilingües y sus consecuencias; en la octava, las previsiones en la materia relativa a la concesión de servicios públicos; en la novena, la preceptividad y valoración de méritos en los puestos reservados al personal funcionario con habilitación foral; y en la décima, las medidas a adoptar por las entidades locales de carácter supramunicipal.

Por su parte, las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta regulan, respectivamente, el plazo de la elaboración de los planes previstos en la norma proyectada, la adecuación progresiva de los diversos elementos comunicativos a lo dispuesto en ella, y el establecimiento de pruebas específicas de euskera en las convocatorias de ingreso y provisión, así como el régimen transitorio de la valoración del euskera como mérito.

La disposición derogatoria única detalla las normas y acuerdos que deroga el proyecto de Decreto Foral, mientras que la disposición final primera prevé su desarrollo normativo y la final segunda su entrada en vigor.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo de lo previsto en el artículo 9 de la LORAFNA y de la LFE con el fin de regular el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes. Con él, se indica, se quieren garantizar los derechos derivados de la oficialidad del euskera en la zona vascófona, el derecho a la elección de lengua que se reconoce en la zona mixta, así como el derecho de la ciudadanía a dirigirse en euskera a las Administraciones Públicas en la zona no vascófona. La norma proyectada deroga el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra; el Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, por el que se indican los puestos de trabajo de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, excluido el personal docente del Departamento de Educación y Cultura, para cuyo acceso es preceptivo el conocimiento del vascuence, expresando el grado de dominio, o que debe ser considerado como mérito entre otros; el Decreto Foral 55/2009 de 15 de junio, por el que se regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, y sus normas de desarrollo. También deja sin efecto los Acuerdos del Gobierno de Navarra de 18 de septiembre de 2006 y de 25 de septiembre de 2006 en los que se adoptaron determinadas medidas en “materia del vascuence e instrucción sobre la rotulación en castellano y vascuence de la señalización de la red de carreteras de Navarra”.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, según dispone el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra, que así lo establece para los “proyectos



de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos”.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP) regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral de la Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto al Servicio de Planificación y Promoción del Euskera de Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera, que elaboró el proyecto de Decreto Foral. Acompañan al Proyecto las memorias normativa, organizativa y económica que motivan su conveniencia y necesidad. También se encuentra incorporado al expediente los informes sobre cargas administrativas, impacto de género y participación ciudadana.

De conformidad con el artículo 83.6, letras a) e i), del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, TREP), el proyecto de Decreto Foral fue sometido a la negociación colectiva con los representantes sindicales en la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al

servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en las sesiones 31 de enero, 13 de marzo y 20 de marzo de 2017, oponiéndose al texto definitivo LAB y UGT, absteniéndose la organización sindical CCOO y posicionándose favorablemente ELA; no habiendo asistido la representación sindical de AFAPNA a la sesión “por entender que no se han considerado sus aportaciones”.

Fue examinado por la Comisión Foral de Régimen Local que emitió informe favorable y por el Consejo Navarro del Euskera que, por voto de mayoría, lo informó favorablemente.

El Proyecto fue sometido a consulta pública antes de su redacción del 1 al 17 de febrero de 2017, y publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 15 de febrero a 7 de marzo de 2017, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; habiéndose presentando diversas aportaciones que fueron parcialmente recogidas.

Consta en el expediente el informe del Secretario General Técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 62.2 de la LFGNP, si bien se ha omitido la petición de informe al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuyas apreciaciones habrían podido ayudar a que el contenido normativo se ajustara a la legalidad y mejorar el texto definitivo del Proyecto.

Se ha remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y ha sido examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación.

En atención a todo ello la tramitación del proyecto de Decreto Foral se estima, en términos generales, ajustada a Derecho.

**II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto. Marco institucional de la legislación en materia lingüística.**

Según se desprende del artículo 128.2 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria tiene como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa de tal modo que “los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; tampoco “podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley. Las disposiciones administrativas tendrán que ajustarse al orden de jerarquía que establezcan las leyes y “ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior” (artículo 128.3 LPACAP).

En materia del uso de las lenguas hay que tener en cuenta las disposiciones fijadas en el 3 de la Constitución Española (en adelante, CE), en la que se establece que:

- “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”.

También se debe tener presente las previsiones recogidas en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ratificada por España en el Instrumento de 2 de febrero de 2001 (artículos 2, 7 al 14), y el compromiso de aplicación de las previsiones recogidas en su artículo 10, en cuanto a la utilización de lenguas regionales en el marco de la administración y los servicios públicos.

Esas previsiones se completan en la Comunidad Foral de Navarra con lo reseñado por el artículo 9 de la LORAFNA, que resulta del siguiente tenor:

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

2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes 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”.

El desarrollo normativo de esas previsiones se encuentra recogido en Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, que ha sido objeto de modificación posterior por la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence; y la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, por la que se modifica el título y el articulado de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, retitulada por ésta como Ley Foral del Euskera (en adelante, LFE).

A ello se suma la competencia exclusiva que la Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, sobre la materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a éstos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA. Dicha competencia ha sido admitida por la doctrina constitucional, recordando la STC 93/2013, de 23 de mayo, con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, y 148/2006, de 11 de mayo, que “la competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá (...) las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1 a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” [art. 49.1 b) LORAFNA]”; si bien “la aplicación del estatuto básico del empleado público (Ley 7/2007, de 12 de abril) a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con su disposición adicional tercera, apartado 1, se realizará en los términos previstos en el art. 149.1.18 y disposición adicional primera CE, y en la LORAFNA” (FJ 13).

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral de Navarra se encuentra fundamentalmente recogida en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. En el artículo 33 del TREP se prevé la provisión de plazas dentro de la Administración Pública de Navarra; mientras que el artículo 36.1 del TREP reconoce a los funcionarios en situación de servicio activo los derechos: b) “A desempeñar los puestos de trabajo correspondientes a su nivel y cualificación profesional, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VII del presente Título”; c) “Al ascenso y promoción, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del presente Título”.

Por su parte, el artículo 36. 2 del TREP reconoce que “el ejercicio de los derechos a los que se refiere el apartado anterior se ajustará a lo establecido en el presente Estatuto y en sus disposiciones reglamentarias”, facultando la disposición adicional primera del TREP “al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto, y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por el mismo.”

En consecuencia, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de contraste de legalidad viene determinado por las citadas leyes forales que desarrolla, de modo particular la LORAFNA, la LFE y el TREP, sin perjuicio de la necesaria consideración de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

### ***A) Habilitación y rango de la norma***

Como se ha dicho, el Proyecto objeto de dictamen regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho público dependientes. Deroga el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra; el Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, por el que se indican los puestos de trabajo de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, excluido el personal docente del Departamento de

Educación y Cultura, para cuyo acceso es preceptivo el conocimiento del vascuence, expresando el grado de dominio, o que debe ser considerado como mérito entre otros; el Decreto Foral 55/2009 de 15 de junio, por el que se regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, y sus normas de desarrollo; y deja sin efecto los Acuerdos del Gobierno de Navarra de 18 de septiembre de 2006 y de 25 de septiembre de 2006 en los que se adoptaron determinadas “medidas en materia de vascuence e instrucción sobre la rotulación en castellano y vascuence de la señalización de la red de carreteras de Navarra”.

La habilitación legal en la que se sustenta es la LFE y el TREP y el Proyecto se desarrolla en el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP), planteándose algunas dudas, en algunos aspectos de su contenido, en cuanto a la adecuación de su rango, según se precisará más adelante.

### ***B) Justificación y forma***

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica en la exposición de motivos de la norma, el proyecto de Decreto Foral persigue la regulación del derecho de los ciudadanos a comunicarse con las administraciones públicas de Navarra en sus lenguas oficiales.

La exposición de motivos reconoce la determinación legal de sus tres zonas lingüísticas. No obstante, con alusión al preámbulo de la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, se afirma que “no existe razón alguna para que determinados derechos lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas sean distintos en la zona mixta y en la no vascófona, habida cuenta de que el régimen de oficialidad lingüística es idéntico en ambas”.

El texto continúa citando el derecho de los ciudadanos a la comunicación en las lenguas oficiales con las administraciones públicas reseñado en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, las previsiones

de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, la normativa precedente del uso del euskera en las Administraciones públicas de Navarra, y los informes del Defensor del Pueblo de Navarra sobre el bilingüismo y los derechos lingüísticos del uso del euskera en la zona mixta.

También se abunda en la situación social de la “lengua vasca” en Navarra y su incremento en las tres últimas décadas, apuntándose que la finalidad del proyecto de Decreto Foral es garantizar de forma efectiva todos los derechos derivados de la oficialidad que el euskera tiene reconocida en la zona vascófona, asegurar a la ciudadanía el derecho a la elección de lengua reconocido por la Ley Foral del Vascuence, en la zona denominada mixta, y adecuar la actuación administrativa para dar una respuesta positiva al derecho reconocido a la ciudadanía de la zona no vascófona para dirigirse en euskera a las administraciones públicas.

El relato de la exposición de motivos termina con la descripción de las acciones a desarrollar en esta materia y extensión de la regulación lingüística, advirtiendo que los servicios centrales que define la norma proyectada no vendrán determinados por la zona en la que éstos radiquen, sino por el hecho de atender al conjunto de la población de Navarra independientemente de su ubicación.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su finalidad, se puede estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, según prevé el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

### ***C) Contenido del proyecto.***

Como ya se ha indicado, los cuarenta y un artículos que integran el Proyecto aparecen vertebrados en tres títulos.

En el Título I se regulan, en los artículos 1 a 6, las “disposiciones generales”. Así, el artículo 1 fija su objeto, que es el desarrollo del Título I de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, relativo a la regulación del uso normal y oficial del euskera por las administraciones

públicas de la Comunidad Foral de Navarra; y ámbito subjetivo, que afectará tanto a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como a las Entidades Locales de Navarra y los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados, o dependientes de dichas administraciones públicas.

El artículo 2 del proyecto de Decreto Foral establece las definiciones sobre qué debe considerarse para la norma proyectada: redacción bilingüe – en castellano y euskera-; servicios centrales –los que atienden a toda la población navarra, con independencia de su ubicación-; puesto bilingüe – puesto que para su ingreso o provisión, en la medida correspondiente, es preceptivo el conocimiento del euskera-; circuito bilingüe –prestación de servicios o tramitación que se encuentra facultada en las dos lenguas propias de Navarra-.

El artículo 3 determina, en su número 1, los objetivos esenciales de la norma: a) En la zona vascófona, el empleo indistinto del castellano y euskera como lenguas de trabajo en las administraciones públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho público dependientes, así como lengua de servicio a la ciudadanía. b) En la zona mixta, que se posibilite a ésta el uso indistinto de ambas lenguas en ese ámbito y se definan los instrumentos que lo permitan. c) En la zona no vascófona, que se faculte a aquélla el dirigirse a las administraciones en euskera y definición de los instrumentos que lo hagan efectivo. Su número 2 señala que el objetivo esencial de los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra es posibilitar el empleo del euskera como lengua de servicio a la ciudadanía.

El artículo 4 se remite, en cuanto a la delimitación de las zonas lingüísticas, a lo dispuesto en el artículo 5 de la “Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence”.

Por su parte, el artículo 5 asigna a Euskarabidea – Instituto Navarro del Euskera el asesoramiento y coordinación en la materia objeto del Proyecto.



El artículo 6 prevé la elaboración de planes lingüísticos y fija, en su número 1, los criterios de la planificación a seguir por los departamentos de las distintas Administraciones y organismos a fin de lograr los objetivos reseñados en el artículo 3 del Proyecto. Su número 2 y 3 reconoce la competencia de las entidades locales para la elaboración de tales planes y especificación, en la zona vascófona, de las plazas en las que sea preceptivo el conocimiento del euskera; además de incidir en la adecuación de esos planes a la diversidad sociolingüística y su actualización conforme a los objetivos indicados -número 4-, y reseñar el impulso por las Administraciones públicas de Navarra de medidas que garanticen la capacitación del personal necesario en el conocimiento y uso del euskera – número 5-.

Las previsiones contenidas en los artículos 1, 2.a), 2.c), 2.d), 3, 4, 5 y 6, en tanto suponen el ejercicio de las competencias organizativas que corresponden al Gobierno de Navarra, y no contradicen lo dispuesto en la LFE para las administraciones públicas, pueden considerarse que no se oponen a la legalidad.

En cuanto a la definición que se recoge en el artículo 2.b) del Proyecto atinente a los “Servicios centrales”, y que figuran regulados de manera más pormenorizadamente en los artículos 19 a 21 del mismo, hay que indicar que, aunque tal denominación carece de referencia expresa en la legislación reguladora de la estructura organizativa de las Comunidad Foral, ésta ha venido siendo utilizada por las diferentes normas que han desarrollado la LFE en el ámbito de las Administraciones Públicas de Navarra para referirse a aquellos servicios de éstas que, independientemente de su ubicación, atienden a toda la población navarra -artículo 1.2c) del Decreto Foral 70/1994, artículo 1.2.c) del Decreto Foral 135/1994, artículo 1.2c) del Decreto Foral 29/2003-. A pesar de ello la innovadora regulación que se contiene en los artículos 19 al 21 del Proyecto, recogida en el Capítulo II - “Servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”- del Título II -“Uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra y en sus relaciones con la ciudadanía”-, genera algunas consideraciones que se expondrán más adelante.

El contenido normativo del Título II del proyecto de Decreto Foral, que como se ha indicado figura intitulado como “Uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra y en sus relaciones con la ciudadanía”, se estructura en dos capítulos.

El capítulo I se dedica a las “zonas lingüísticas”, refiriéndose la sección 1ª a la zona vascófona -artículos 7 a 10-, la sección 2ª a la zona mixta -artículos 11 a 14-, y la sección 3ª a la zona no vascófona -artículos 15 a 18-.

En la sección 1ª el Proyecto prevé, respecto a la zona vascófona, la plena efectividad jurídica de las actuaciones en castellano y en euskera en el uso interno dentro de las administraciones públicas, la comunicación interna bilingüe entre administraciones, la posibilidad de uso de una sola de las lenguas si lo exigen las personas interesadas, la utilización interna de impresos y escritos en bilingüe –artículo 7-. En la relación entre las administraciones, organismos y entidades públicas, se fija la comunicación en bilingüe o en una sola lengua cuando haya acuerdo, la posibilidad de utilizar solo el euskera en escritos oficiales y comunicaciones cuando se dirijan a los servicios centrales; y en bilingüe para el resto de administraciones –artículo 8-. En las relaciones con la ciudadanía, se establece la comunicación en bilingüe con los radicados en dicha zona, salvo que se solicite el uso de una sola lengua, la redacción en bilingüe de los impresos que tengan efectos dentro y fuera de la zona vascófona, la atención oral en la lengua elegida por los usuarios, la información de la web en ambas lenguas y expedición de documentos públicos y certificaciones en bilingüe -artículo 9-. Por último, la rotulación, papelería, avisos y publicidad se dispone que en esta zona sea en bilingüe -artículo 10-.

En la sección 2ª, que regula la zona mixta, se determina que la comunicación podrá ser bilingüe en el uso interno en los escritos y documentos de las administraciones públicas de esta zona, así como en su relación entre las administraciones públicas radicadas en la zona mixta que no tengan el carácter de servicios centrales -artículos 11 y 12-. Respecto a las relaciones con la ciudadanía, se plantea que puedan impulsarse medidas para que las notificaciones y comunicaciones quepa realizarlas de forma

bilingüe, debiendo hacerse en castellano en caso de utilizarse una sola lengua, remitiéndose en bilingüe las notificaciones y comunicaciones cuando se dirijan las personas físicas o jurídicas en euskera; también se establece que cabrá la redacción bilingüe de impresos y escritos oficiales, el impulso de medidas para la atención oral en euskera, y la adopción de medidas para que la información en la web y trámites administrativos estén disponibles en euskera y castellano –artículo 13-. Por lo que se refiere a la imagen, avisos y publicaciones de los entes públicos que no tengan el carácter de servicios centrales radicados en esa zona, se dispone que la redacción pueda resultar bilingüe –artículo 14-.

Por último, en la sección 3ª, que regula la zona no vascofona, se dispone para el uso interno dentro de las Administraciones radicadas en esa zona –artículo 15-, como en la relación con otras Administraciones situadas en ella –artículo 16-, la posibilidad de emitir los escritos y realizar la comunicación en bilingüe, debiéndose realizar en castellano en el caso de la utilización de una sola lengua. En cuanto a la comunicación con los ciudadanos, se prevé la posibilidad de que las notificaciones y comunicaciones sean bilingües cuando se haya dirigido en euskera el ciudadano a las administraciones, debiéndose utilizar el castellano en caso de utilizar una sola lengua; criterio que también se sigue para los impresos, información y tramitación en las páginas web, reconociéndose la posibilidad de acudir a la unidad oficial de traducción del Gobierno de Navarra –artículo 17-. Respecto a la imagen, avisos y publicaciones de las administraciones públicas radicadas en esa zona, que no tengan el carácter de servicios centrales, se establece la posibilidad de su redacción en bilingüe y utilización en castellano en caso de utilizarse una sola lengua –artículo 18-.

En el capítulo II se disciplinan los llamados “Servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, fijándose un régimen jurídico específico en cuanto al uso de las lenguas de Navarra para ellos, que se superpone al régimen anteriormente señalado para las zonas lingüísticas.

La comunicación de estos servicios centrales con las administraciones o entidades locales se determina que será en forma bilingüe en la zona vascófona, salvo que haya acuerdo para hacerlo en una sola lengua; y que podrá ser en bilingüe para la zona mixta y zona no vascófona, siendo en castellano en esta última cuando se utilice una sola lengua –artículo 19-. Las notificaciones, comunicaciones que se dirijan en general a la ciudadanía, así como los impresos y escritos oficiales que sean de uso general se determina que tendrán que ser en forma bilingüe; también se señala el fomento de medidas de atención al ciudadano en euskera en la atención oral, entre otros, para los puntos de información o circuitos bilingües integrados por personal con conocimiento de euskera, así como la interoperatividad del castellano y euskera en los medios electrónicos –artículo 20-. Por último, la imagen, avisos y publicaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se establece que sea toda ella en forma bilingüe, además de la señalización de la red de carreteras de titularidad pública –artículo 21-.

Para la valoración de los preceptos recogidos en este Título II no se puede desconocer la naturaleza de la normativa del proyecto de Decreto Foral que nos ocupa. Como se ha señalado, entre otras, por las SSTJ de Navarra de 20 de mayo de 2004, número 590/2004, de 3 junio de 2004, número 592/2004, o 4 de noviembre de 2004, número 1071/2004, respecto a la materia que nos ocupa contenida en el Decreto Foral 29/2003, norma sustituida por el presente Proyecto, esta regulación es un reglamento ejecutivo sujeto a “los límites que para los mismos se configuran con carácter general, al ser reglamentos que en todo caso, han de ser, como presupuesto de su validez, «secundum legem», según dimana del artículo 97 de la Constitución Española”; y que han de respetar “los límites específicos de su propia naturaleza ejecutiva, por oposición al contenido explícito de la norma objeto de desarrollo o incluso el implícito en los principios que pueden extraerse de la misma y que constituyen su propia consistencia estructural”.

Como la citada jurisprudencia ha señalado, tales límites vienen dados por la LORAFNA, cuyo artículo 9.2, primer párrafo, prevé que “el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de

Navarra”, acotando en el segundo que “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”.

Esta reserva legislativa se plasma en la ya citada Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, cuya disposición final primera faculta al Gobierno de Navarra para “dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley Foral”; siendo ésta el título habilitante para el desarrollo de la normativa que es objeto de examen, además de configurar su límite en el ejercicio de la potestad reglamentaria que supone la emanación de la norma que nos ocupa.

Debe recordarse que la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, que desarrolla las previsiones de artículo 9 de la LORAFNA, fue modificada por la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, limitándose ella a la reformulación del artículo 23, relativo a la enseñanza del euskera en la zona no vascófona.

Más recientemente, la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, por la que se modifica el título y el articulado de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, ha procedido a retitular esta norma como Ley Foral del Euskera (LFE). También ha modificado otros aspectos de la misma: las letras a) y b) del artículo 5.1, que han incorporado nuevos municipios a la zona vascófona y mixta; la disposición adicional segunda que reconoce a las entidades locales de Navarra la posibilidad de “aprobar, en el ámbito de sus competencias, ordenanzas que regulen o fomenten el uso del euskera en su término, sin que puedan contener disposiciones opuestas a lo establecido en esta ley foral”; y la sustitución del término “vascuence” por “euskera” prevista por su disposición adicional única.

La citada ley foral no ha variado la dicción de los objetivos reseñados por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, que recoge el artículo 1.2, que se concretan en: a) amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el euskera y definir los instrumentos para hacerlo efectivo; b) proteger la recuperación y el desarrollo del euskera en Navarra, señalando

las medidas para el fomento de su uso; y c) garantizar el uso y la enseñanza del euskera con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra. Principios cuyas consecuencias normativas se concretan a continuación en la LFE.

Se ha mantenido, igualmente, el tenor original del artículo 2 de la Ley Foral del Vasconce, que dispone: “1. El castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y a usarlas. 2. El castellano es la lengua oficial de Navarra. El euskera lo es también en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y en los de esta Ley Foral”.

El artículo 5 de la LFE sigue distinguiendo normativamente de forma igual a la dicción original el régimen del uso oficial del euskera en las zonas vascófona, mixta y no vascófona, aunque se ha ampliado el elenco de los municipios que deben considerarse adscritos a la zona vascófona y mixta. Tampoco se han variado los términos en los que se expresa el artículo 6 de la LFE, precepto que reconoce el derecho de todos los ciudadanos “a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en los capítulos siguientes”. El Parlamento de Navarra no ha modificado el tenor de su capítulo II –Del uso oficial en la zona vascófona-, capítulo III -Del uso oficial en la zona mixta- y capítulo IV -Del uso oficial en la zona no vascófona-; lo que supone que se mantenga el tenor literal de los artículos 10 al 18 de la vigente LFE, referente y límite de la normativa reglamentaria que el presente Proyecto persigue sustituir.

Así, en el artículo 18 de la LFE, en cuanto a la zona no vascófona, se dispone que: “Se reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en euskera a las Administraciones Públicas de Navarra. Estas podrán requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9”. Este precepto no prevé las medidas accesorias de garantía del uso del euskera que sí fija la LFE para la zona mixta en su artículo 17, que se traducen en tal zona en que las

Administraciones Públicas de Navarra “podrán: a) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año, las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del euskera. b) Valorar como mérito el conocimiento del euskera en las convocatorias para el acceso a las demás plazas”. Igualmente, para la zona mixta, la LFE tampoco prevé las mismas medidas que articula para la zona vascófona en sus artículos 10.2, 11 y 13.

Ello supone que el derecho de la ciudadanía a dirigirse y obtener una respuesta en euskera de las administraciones públicas de Navarra tiene una distinta intensidad en función de la realidad sociolingüística de cada una de las zonas legalmente delimitadas.

En consecuencia, a pesar de que la exposición de motivos de la Ley Foral 4/2015 afirmó que no existe razón alguna para que determinados derechos lingüísticos de los ciudadanos sean distintos en la zona mixta y en la zona no vascófona, “habida cuenta de que el régimen de oficialidad del euskera es idéntico en ambas”, la realidad es que tal declaración no se ha traducido en ninguna modificación del régimen normativo que la LFE establece para la zona mixta y la zona no vascófona.

En la zona no vascófona, la LFE no prevé un régimen de organización intra-administrativo y de trato semejante al que se deba articular en la zona mixta, ni en ésta aquellos han de ser idénticos a los que deban prestarse en la zona vascófona, con obligaciones por parte de la Administración de igual intensidad y que puedan suponer un desconocimiento de la realidad sociolingüística de cada una de las zonas. A fin de cuentas, como ha recordado recientemente el Tribunal Constitucional, en su sentencia 88/2017: «los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación -constitucional- de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. En cuanto el deber del ciudadano se corresponde con el correlativo derecho o facultad del poder público, no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana tampoco puede presumir en éstos su

conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes» (STC 31/2010, FJ 14.b)”.

Así, del análisis del régimen jurídico que el Proyecto establece del uso del euskera en la administración en la zona vascofona y su confrontación con la regulación establecida en la LFE, se deduce que el Proyecto es conforme con los principios que rigen la utilización del euskera en la referida zona.

Por lo que se refiere a la regulación del uso del euskera en la administración ubicada en la zona mixta, así como su uso en las relaciones con los ciudadanos, la regulación del proyecto se considera igualmente ajustada a derecho, ya que tanto en lo referente al uso interno (artículo 11), como a las relaciones entre administraciones públicas (artículo 12), relaciones con los ciudadanos (artículo 13), y regulación de rotulaciones, avisos y publicaciones (artículo 14), se dispone el bilingüismo con carácter potestativo, de modo que las autoridades administrativas podrán libremente establecerlo si lo estiman oportuno para todas o algunas de las actuaciones. La adecuación jurídica del precepto se fundamenta en el entendimiento de que el bilingüismo no se impone con carácter imperativo y, caso de utilización de una sola lengua, esta deberá ser el castellano; previsión que sólo se contempla expresamente en el supuesto regulado por el artículo 13.1.

Para la zona no vascofona, la regulación que el Proyecto contiene en esta materia extiende un régimen similar al que contempla para la zona mixta, estableciendo con carácter potestativo la utilización del bilingüismo con la expresa previsión de que, caso de utilizar una sola lengua, esta deberá ser el castellano. El carácter potestativo con se configura la utilización del bilingüismo, sin que de tal posibilidad se deriven obligaciones concretas y específicas para las administraciones públicas, determina que tal regulación pueda interpretarse en conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la LFE y con los principios generales que sobre ordenación del uso de las lenguas se contienen en nuestra legislación.

Otra cosa es la cuestión de su incidencia en algunos aspectos fundamentales de la función pública, pues la valoración de las necesidades



de la provisión de plazas de funcionarios y contratados con un perfil lingüístico específico –en euskera-, que modaliza la oferta pública, interpela directamente al artículo 103.3 de la CE que establece la reserva de ley en la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, y la garantías en el “acceso a la función pública”, promoción y movilidad “de acuerdo con los principios de mérito y capacidad”; aspectos que han sido puestos de manifiesto por la mayor parte de las organizaciones sindicales que se han posicionado en contra del texto de este Proyecto.

Sobre ello cabe recordar lo ya dicho por el TSJ de Navarra en su sentencia de 1 de julio de 2002, número 655/2002:

“Hay una relación directa entre conocimiento del idioma y función pública cuando el primero constituye requisito para el ingreso o provisión de puestos en ese ámbito, más aún si esa regulación afecta a los principios constitucionales de mérito y capacidad recogidos en el artículo 103.3 de la Constitución. Así lo ha dicho el Tribunal Constitucional: el conocimiento del idioma se sitúa dentro de esos principios; de suerte que el propio principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función pública de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira, por lo que la exigencia del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluible dentro de los méritos y capacidades requeridas (S. del T.C 46/91 de 2821991, B.O.E de 2731991, sobre la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 17/1985 de la Función Pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña.) Esa misma sentencia dice con cita del fundamento jurídico 4º de la S del T.C. 27/1991 que no debe entenderse la exigencia de conocimiento (del catalán) como un requisito "ad extra" independiente del mérito y capacidad acreditados sino al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación ya da satisfacción a dichos principios constitucionales en la medida que se trata de una capacidad y un mérito que según... ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar y por lo tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad tal como impone el artículo 103 de la C.E.

En consecuencia, la regulación a que antes nos referimos afecta a un aspecto fundamental de la función pública, con relevancia constitucional, lo que hace inexcusable el informe de la Dirección General de la Función Pública.".

Por lo que se refiere al contenido de la regulación que se recoge en el capítulo II, artículos 19 a 21, lo primero que hay que señalar es que esta regulación del uso del euskera separada de las zonas lingüísticas, prevista de forma específica para los “servicios centrales de la Comunidad Foral de Navarra”, carece de precedente en la historia de la normativa foral sobre la materia, sin que el artículo 9.2 de la LORAFNA ni el artículo 11 de la LFE contemplaran como parámetro de la regulación del uso del euskera, dentro de las administraciones públicas de Navarra, la pertenencia a los “servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

Hasta la fecha las previsiones sobre el uso del euskera por esos llamados servicios centrales se encontraban vinculadas a la zonificación lingüística, incluyéndose su referencia en las disposiciones dedicadas a la zona mixta; aspecto de todo punto comprensible puesto que la ubicación de tales servicios, como legislativamente reconoce en el artículo 12.3 del Decreto Foral 29/2003, se ha venido centralizando en Pamplona.

A pesar de ello, y que como ya hemos dicho anteriormente, si bien tal denominación de “servicios centrales” carece de referencia expresa en la legislación reguladora de la estructura organizativa de la Comunidad Foral, la realidad es que aquella está siendo utilizada por el Proyecto para referirse a los servicios que, con independencia de su lugar concreto de ubicación territorial, atienden a toda la población de Navarra.

Desde esta perspectiva, no se observa tacha de legalidad a su regulación por el simple hecho de que la utilización del euskera por tales servicios se regule al margen de la zonificación, ya que lo realmente determinante no es dónde tengan estos órganos su sede física, sino el hecho de ser servicios comunes que se dirigen a la totalidad de los ciudadanos cualquiera que sea la zona lingüística en la que se encuentren. Como ha dicho el TSJ de Navarra (entre otras, STSJ de 3 de junio de 2004, sentencia 633/2004), “se ha de estar para la determinación de la lengua de las notificaciones o comunicaciones no al régimen imperante en el lugar donde se ubica la sede del órgano administrativo, sino al lugar del ciudadano y el órgano administrativo ha de acomodarse a tal derecho, no a la inversa”.

La citada sentencia, insistiendo en dicha idea, concluyó afirmando que “se ha de analizar, por lo tanto, la naturaleza de las instituciones enjuiciadas con independencia de la mera ubicación sistemática de los preceptos, pues en ese caso quedaría al albur de la administración el ejercicio de su potestad reglamentaria en función de la mera colocación de un precepto en uno u otro capítulo, el alterar el carácter de los institutos jurídicos objeto de regulación”.

Por lo tanto, la legalidad o ilegalidad de la regulación del uso del euskera de los denominados servicios centrales dependerá de su contenido, no tanto de la ubicación sistemática en la norma.

El artículo 20.1 y 2 del Proyecto, exige que se redacten de forma bilingüe las notificaciones y comunicaciones que se “dirijan de forma general a la ciudadanía”, así como “los impresos y escritos oficiales que sean de uso general”. En relación con dicho precepto, en la medida que el uso de la lengua es un derecho del ciudadano, podría resultar conveniente la modificación del carácter imperativo en el que se expresa la norma por otra que posibilite, sin imponer, la redacción bilingüe; tal y como está previsto en el artículo 19 del Proyecto para la comunicación entre las Administraciones Públicas de Navarra. Esta recomendación se realiza en mayor medida con relación a los impresos, toda vez que a través del ellos es el ciudadano quien se comunica con la administración y no existe en la LFE una determinación que imponga tal actuación.

El Título III del proyecto de Decreto Foral, que se dedica a la regulación del “conocimiento y valoración del euskera”, tiene el siguiente contenido dispositivo.

En el capítulo I se delimitan los “criterios generales”. Así, en el artículo 22, se prevé el nivel del conocimiento del euskera a acreditar en los puestos bilingües que dependerá de las características de la plaza, señalando que el título de B1 únicamente podrá ser exigido para los niveles D o E de la función pública sin cometidos administrativos. El artículo 23 dispone las vías para acreditar el nivel lingüístico. En el artículo 24 se prevé el respeto a los derechos adquiridos para las personas que sin conocimiento del euskera

ocupen puestos que se determinen bilingües, así como su participación voluntaria en las acciones formativas que se organicen al efecto.

En el capítulo II se regula en su artículo 25, bajo el título “puestos bilingües de la Administración Foral de Navarra”, el número y características de los puestos bilingües. Se señala que las plantillas orgánicas deberán dotarse de un número suficiente de puestos para el cumplimiento de los objetivos fijados, que tendrán tal caracterización los que tengan como funciones la atención general directa al público, la información a los ciudadanos, la atención a la población vascófona, o pertenencia al circuito bilingüe de los servicios centrales. También se dispone que la propuesta de puestos será realizada por el Departamento correspondiente con informe favorable de Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera, así como que las personas que accedan al puesto bilingüe deberán responder a las necesidades lingüísticas. Por último, se contempla la provisión temporal del puesto por persona que no tenga el requisito lingüístico exigido en caso de que la plaza resulte de difícil provisión.

Los criterios sobre “conocimiento preceptivo y valoración del euskera en el ingreso o provisión de los puestos de trabajo” se fijan en el capítulo III.

En la sección 1ª, dedicada a la zona vascófona, se establece en la subsección 1ª el régimen para los puestos de la Administración de la Comunidad Foral, reconociendo la competencia para determinar los puestos bilingües y provisión en las plantillas orgánicas, y fijación del nivel del conocimiento del euskera –artículo 26-. Se prevé que para las plazas no bilingües de los puestos de las unidades orgánicas que se provean por concurso de méritos se asigne al conocimiento del euskera una puntuación del 11% del total, y en las de concursos de méritos tenga un peso del 10%, que se incrementará, respectivamente, hasta el 23% o 20% en función del grado de atención o trato con la ciudadanía. La subsección 2ª, artículos 28 y 29, reconoce la competencia de las entidades locales para determinar qué plazas deban tener perfil bilingüe y la consideración del euskera como mérito cualificado, para lo que se podrá tomar como referencia el baremo antes referidos.

En la sección 2ª, artículo 30, relativa a la zona mixta se dispone la competencia de la Administración Foral para determinar qué plazas deban tener perfil bilingüe, remitiéndose a las previsiones del capítulo I y II de este título. La valoración del euskera como mérito, artículo 31, se fija en un 7% del baremo total en el concurso-oposición y en un 6% para la provisión por méritos, con incremento respectivo de hasta 14% o un 12% en función del grado de atención o trato con la ciudadanía. A las entidades locales, artículos 32 y 33, se les atribuye la competencia para la determinación de los perfiles de las plazas, valoración como mérito del euskera y aplicación de lo previsto en el artículo 31 del Proyecto.

En la sección 3ª, zona no vascofona, artículos 34 y 35, se reproduce lo previsto en los artículos 30 y 31.1 del Proyecto para la zona mixta, exigiéndose que, en las plazas no bilingües, en el concurso-oposición el euskera tenga un peso como mérito de un 7% del baremo total, y en la provisión por concurso de méritos cuente un 6%. Se extiende para las entidades locales radicadas en esta zona, artículos 36 y 37 del Proyecto, el régimen previsto para las situadas en la zona mixta, remitiéndose para la valoración del euskera como mérito a lo señalado en el artículo 35 del Proyecto.

En la sección 4ª se regula el régimen de valoración del euskera en la provisión de las plazas de los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral, reproduciéndose en estos artículos 38 y 39 el régimen previsto para la zona mixta en los artículos 30 y 31 del proyecto de Decreto Foral.

Por último, en la sección 5ª, artículo 40 del proyecto de Decreto Foral, se fija cómo se valorarán los títulos de euskera, otorgándose la máxima puntuación de 5 al C1.

El capítulo IV, se dedica a la regulación de la capacitación lingüística para el desempeño profesional, disponiéndose en el artículo 41 que se promoverá progresivamente, la implicación de Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera a fin de cumplir con las previsiones de este proyecto de

Decreto Foral, la fijación por vía reglamentaria de los cursos de capacitación lingüística, y el compromiso de conciliación de la vida laboral con la familiar.

Esta parte de la regulación del proyecto de Decreto Foral genera diversas dudas de legalidad por cuanto la relevancia del conocimiento del euskera en el acceso a la función pública, promoción y movilidad de los funcionarios, como ya se ha apuntado anteriormente, involucra el alcance del artículo 103.3 de la CE en su relación con los principios de mérito y capacidad dentro de la función pública, así como los principios de igualdad y no discriminación de este ámbito.

Sobre estas cuestiones, al hilo de las normas forales precedentes a la propuesta, este Consejo se ha pronunciado en diversas ocasiones - dictámenes 44/2000, de 6 de noviembre, 42/2002, de 23 julio, 1/2003, de 14 de enero, y 22/2009, de 25 de mayo-.

En nuestro dictamen 1/2003, de 14 de enero, abundado en el derecho reconocido a los ciudadanos en relación con el artículo 9.2 de la LORAFNA y la proyección del euskera dentro de la administración, aludíamos a la doctrina del Tribunal Constitucional de la que se derivan una serie de criterios, reiterados en las SSTC 87/1983, 82/1986, 83/1986, 84/1986, 123/1988, 74/1989, 46/1991, 337/1994, 31/2010, 137/2010 y 165/2013, que se exponían de forma resumida de la forma siguiente:

«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 ha señalado 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 aquélla, 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 ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la CE, 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 de la Constitución” (STC 82/1986, FJ 14). Esta idea se perfiló en la STC 46/1991 en la que se indica 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)».

Por su parte, el Tribunal Supremo, en relación con la valoración del conocimiento lingüístico del euskera para la dotación de plazas y acceso a la función pública, ha delimitado varios criterios que conviene recordar. Así, en la STS de 18 de enero de 2000, número de recurso 11645/1991, se viene a indicar que:

“la doctrina legal actualmente vigente sobre la materia puede resumirse en los siguientes puntos: Primero, que el principio general sigue siendo el de que pueda valorarse como mérito no eliminatorio el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano; Segundo, que para concretas y determinadas plazas, los poderes públicos competentes pueden darle dicho carácter a la prueba de conocimiento del idioma cooficial de la respectiva Comunidad Autónoma; Tercero, que la finalidad de esta excepción al principio general es la de proveer a la presencia en la Administración de personal de habla de lengua

vernácula, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad (sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1986); Cuarto, que la apreciación del cumplimiento de esta concreta finalidad obliga a considerar discriminatoria la mencionada exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su Comunidad Autónoma, debiendo reservarse para aquellas en las que la imposibilidad de utilizarla les pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relacionan con la Administración, lo que a su vez implica la necesidad de valorar en cada caso las funciones que sean competencia de la plaza que pretenda cubrirse, así como el conjunto de funcionarios a los que corresponda un determinado servicio, de manera que en las que se aprecie la concurrencia de la perturbación mencionada, pueda garantizarse que alguno de los funcionarios habla el idioma peculiar de la Comunidad, todo ello matizado por la vigencia del deber constitucional de conocer el castellano, que el art. tercero de nuestra Norma Suprema impone a todos los españoles; y Quinto, que, cuando no medie alguna de estas circunstancias, 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”.

Desde estos parámetros procede analizar el contenido normativo que se recoge en el Título III.

El artículo 25.1 de la LFE señala que los puestos bilingües establecidos en las plantillas orgánicas deberán ser “suficientes en número” para garantizar los objetivos establecidos en la LFE y en el Decreto Foral. A continuación, su apartado 2, indica que la determinación se hará teniendo en cuenta la naturaleza del servicio y, con redacción aparentemente imperativa, señala una serie de puestos que, prioritariamente, deberán tener perfil lingüístico de conocimiento del euskera. El adjetivo “suficiente” debe interpretarse conforme a su acepción gramatical como “adecuado, sin sobrar, para lo que se necesita”; previsión que, como el precepto indica, debe ponerse en relación con la consecución de los objetivos establecidos en la LFE; objetivos que, como señala su artículo 3, son diferentes dependiendo de la zonificación de Navarra a estos efectos. Dado que los objetivos de las distintas zonas no son los mismos, y no lo son porque la realidad sociolingüística es diferente, resulta necesario concluir que el



tratamiento de la determinación y concreción del número de puestos “suficientes” no puede ser idéntico en las diferentes zonas lingüísticas.

Por ello, a juicio de este Consejo de Navarra, para la adecuación jurídica del artículo 25.2 a los principios constitucionales y jurisprudenciales que regulan la utilización de las lenguas vernáculas junto con el castellano, así como por aplicación de los principios inspiradores de la regulación contenida en la LFE, se hace preciso que el precepto incorpore a su contenido dos elementos esenciales para su validez jurídica, cuales son la referencia a la realidad sociolingüística y a la zona en la que radique el puesto de trabajo de referencia.

En los términos en los que el Proyecto está redactado, no existe ninguna diferencia a la hora de regular los puestos de trabajo que, prioritariamente, deberían tener perfil obligatorio de conocimiento de euskera en la zona vascófona, en la zona mixta y en la zona no vascófona, cuando la realidad sociolingüística y los objetivos de la LFE, como venimos recordando, son diferentes en atención al uso y conocimiento de las lenguas.

Las anteriores consideraciones son trasladables a la regulación que se contiene en los artículos 30.2, 34.2 y 38.2 del Proyecto.

Por otra parte, conviene advertir la omisión que el artículo 25.3 del Proyecto realiza respecto a la negociación colectiva para la determinación de los puestos bilingües; precepto que deberá ser interpretado conjuntamente con el contenido de la Disposición Adicional Séptima en aras de una interpretación coherente con lo establecido en ella.

Otra cuestión básica y fundamental, es la regulación dispuesta en el proyecto de Decreto Foral sobre la valoración del euskera como mérito en los concurso-oposición, o concurso de méritos en el acceso a la función pública, y movilidad dentro de la administración. La normativa propuesta varía de forma sustancial las reglas hasta la fecha existentes en esta materia, incrementando la ponderación que debe otorgarse al conocimiento del euskera en los baremos respecto a la puntuación total, sin que se haya ofrecido justificación alguna en la proposición del texto normativo que

justifique o explique la razón de los porcentajes que se han previsto. Se trata de una cuestión de considerable trascendencia y esa falta de motivación puede conllevar, al menos en las zonas mixta y no vascófona, una vulneración de lo dispuesto en el artículo 58.1 de la LFGNP, no tanto por los cambios porcentuales introducidos, sino por su nula justificación.

En la zona vascófona este mérito, que los Decretos Forales 70/1994 y 135/1994 fijaban en un mínimo del 10%, y que el Decreto Foral 55/2009 delimitó en una horquilla desde 6% hasta el 10%, se ha elevado hasta una valoración obligatoria del 11% para el concurso oposición, que puede alcanzar hasta el 23% -en función del trato o atención a la ciudadanía que tenga el desempeño del puesto-, y a un 10% para el concurso de méritos, pudiendo alcanzar hasta el 20% cuando corresponda de plazas en las que medie relación o atención a los ciudadanos. Por tratarse de la zona en la que el euskera es lengua oficial, conforme a lo dispuesto por el artículo 9.2 de la LORAFNA, no se considera que exista problema alguno con la regulación propuesta.

En el caso de la zona mixta, los Decretos Forales 70/1994 y 135/1994 establecieron un mínimo en la ponderación del euskera del 5%, mientras que el Decreto Foral 55/2009 fijó éste en un 3% que cabría incrementar hasta el 6% cuando cumpliera ese cometido de servicio en la atención al público. La norma proyectada dispone que la valoración del euskera como mérito suponga necesariamente un 7% para los concursos oposición, pudiéndose incrementar por la proyección del servicio hasta el 14%; y un 6% cuando se trate de concurso de méritos, elevable por las citadas circunstancias hasta el 12%.

Por último, en la zona no vascófona, regulación sin precedente legal alguno puesto que se omitió conscientemente en los Decretos Forales 70/1994, 135/1994 y 55/2009 en virtud de su realidad sociolingüística, se prevé que obligatoriamente en los concursos oposición el euskera tenga una ponderación de un 7%, mientras que en los concursos de méritos habrá de tener un peso necesario de un 6%; lo que supone extender aquí también el régimen previsto para la zona mixta a la zona no vascófona.

Cabe pensar que, por la realidad sociolingüística y los objetivos de la LFE en cada una de las diferentes zonas lingüísticas, puede ser adecuada la valoración como mérito del conocimiento del euskera para cubrir puestos de trabajo que no tengan perfil lingüístico obligatorio. Ahora bien, el Proyecto parece establecer el criterio de obligatoriedad de la valoración del conocimiento del euskera para el acceso a cualquier puesto de trabajo de la administración de la Comunidad Foral que no tenga perfil obligatorio de euskera, tanto se encuentre en la zona mixta (artículo 31), en la zona no vascófona (artículo 35), como en los servicios centrales (artículo 39). Tal interpretación se obtiene del carácter imperativo con el que se establece la valoración del mérito en los artículos 27, 31, 35 y 39 del proyecto.

A juicio de este Consejo de Navarra, no se observa impedimento legal alguno para que tal mérito sea de aplicación general a cualquier puesto de trabajo que radique en la zona vascófona (así fue declarado por la STSJ de Navarra 590/2004, de 20 de mayo, tanto para las unidades orgánicas de la administración foral como para las entidades locales situadas en dicha zona).

Por el contrario, la aplicación imperativa de la valoración del euskera como mérito para cualquier puesto de trabajo que no tenga perfil obligatorio en la zona mixta, en la zona no vascófona y en los servicios centrales, puede conllevar la aplicación de criterios discriminatorios en el acceso a la función pública en la administración de la Comunidad Foral que no se correspondan con los principios de racionalidad y proporcionalidad, en la valoración del conocimiento del idioma, en relación con puestos de trabajo en los que éste mérito pueda no ser relevante, en atención a las funciones a desempeñar y a la realidad sociolingüística del ámbito territorial en el que radiquen. La sentencia anteriormente citada del TSJ de Navarra sobre la valoración del mérito del conocimiento de euskera en la zona mixta, realizada con ocasión de la impugnación del todavía vigente Decreto Foral 29/2003, contiene algunas reflexiones que pueden servir, a sensu contrario, de referencia para la determinación de la legalidad o no de los preceptos antes cuestionados. En esta sentencia se analizaba, entre otros aspectos, la adecuación a Derecho del artículo 22 del citado Decreto Foral, que establecía que las

administraciones públicas de Navarra radicadas en la zona mixta podían “voluntariamente” calificar aquellos puestos de trabajo para cuyo acceso o promoción el conocimiento del vascuence se considerase como mérito. La sentencia considera que la valoración del vascuence como mérito debe estar en relación con los caracteres y funciones de cada puesto de trabajo, que la interpretación del término “voluntariamente”, que utilizaba el precepto, “no entraña ningún tipo de potestad discrecional para establecer la valoración de estos méritos, sino que lo que existe es una habilitación de potestad en función de las circunstancias de cada puesto”. Esta misma posición se mantiene de forma específica en la STSJ de Navarra, número 812/2004, 30 junio, en la que considera que la valoración voluntaria no es una suerte de potestad discrecional de la Administración, sino que ésta se encuentra obligada a efectuar tal valoración en función de los caracteres del puesto de trabajo.

En definitiva, a juicio de este Consejo de Navarra, la adecuación a Derecho de la regulación de los artículos 31, 35 y 39 requiere la exclusión de cualquier referencia que conlleve la obligatoriedad de la valoración como mérito del conocimiento del euskera para plazas sin perfil lingüístico obligatorio radicadas en la zona mixta, en la zona no vascófona y los servicios centrales, debiendo utilizar una redacción potestativa tal y como la utilizan los artículos 33 y 37, cuando regulan la valoración como mérito del euskera por parte de las entidades locales radicadas en la zona mixta y en la zona no vascófona.

La interpretación anterior sería conforme con lo establecido por el artículo 10 de la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias, como ha indicado el Tribunal Constitucional en la STC 56/2016, de 17 de marzo de 2016: puesto que “no puede erigirse en canon autónomo de validez del precepto legal... (y) no cabe deducir para el caso de las lenguas propias que no tienen la consideración de oficial la aplicabilidad inmediata de las obligaciones de la parte III de la Carta, incluidas las contenidas en el art. 10 de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, ni, por tanto, puede reconocerse, en relación con este tipo de lenguas, que dichos

preceptos tengan el mismo valor interpretativo que tienen respecto las lenguas que los Estatutos de autonomía reconocen como oficiales” .

En tal sentido el propio TSJ de Navarra ha señalado, entre otras, en su sentencia, número 633/2004, de 3 de junio, que: “En lo que respecta a las alegaciones sobre vulneración de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1.992, Tratado ratificado por España por Instrumento de 2 de febrero de 2001, ha de decirse, con carácter general, que las concretas obligaciones y principios establecidos en el artículo 10 respecto a las lenguas minoritarias, han sido recogidas en la legislación interna, que viene constituida por la Ley Foral 18/1986 y el Decreto Foral impugnado, con un nivel de precisión, con carácter general, incluso superior al expresado en dicho Carta...”

Por otra parte, la fijación para la provisión de plazas en la zona mixta, artículos 31 y 33 del Proyecto, en los que se le atribuye al euskera una ponderación mínima obligatoria de un 7% o 6%, según se trate de concurso oposición o de méritos, al margen del servicio que deba prestarse en el puesto a proveer, y posibilidad de incremento de dicha valoración hasta el 14% o 12%, sin que se aporte razón que aconseje esa variación en la puntuación, hace dudar de que estos preceptos cumplan con el criterio de “razonabilidad y proporcionalidad” que demanda para ello la doctrina constitucional y jurisprudencia antes citada, y se ajuste al sentir de los artículos 10 a 18 de la LFE. Este parecer se extiende también a la regulación contenida en el artículo 39 del proyecto de Decreto Foral, que se aplicaría para la provisión de plazas de los servicios centrales siguiendo los parámetros fijados en la zona mixta, puesto que no se ha justificado la razón de proporcionalidad del mérito del euskera cuya legitimidad depende de las funciones o cometidos concretos que se tengan que desempeñar.

De las objeciones descritas se han hecho eco buena parte de las organizaciones sindicales, que estiman que dichos cambios pueden comprometer el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la función pública y concursos de traslado en las administraciones públicas de Navarra; siendo entendible esa ponderación para la zona vascófona por las

características sociolingüísticas, pero no habiéndose aportado para la zona mixta las razones que justifican la proporción fijada, ni tampoco su consideración y extensión para la zona no vascófona dada la determinación legal de la realidad sociolingüística de ésta. Ello nos lleva a plantear la difícil consideración de la legalidad de las previsiones recogidas en los artículos 31, 33, 35 y 37 del Proyecto en los términos en los que se encuentran redactados, en los que la puntuación se establece sin posibilidad de graduación, y por lo tanto sin ajustarse a los criterios de funcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, ya que no parece correcto que todos los puestos se valoren con la misma puntuación, independientemente de las funciones que deban desempeñar. En tal sentido se recomienda, para la corrección legal de los preceptos, que los porcentajes de puntuación se establezcan como máximos, permitiendo a la administración graduar la puntuación en atención a las funciones del puesto de trabajo y a la realidad sociolingüística del lugar en el que se vaya a desempeñar.

Las apreciaciones expuestas sobre la adecuación a Derecho de los preceptos indicados se proyectan a la disposición transitoria cuarta del Proyecto que contempla la valoración inmediata del euskera, como mérito en la provisión de plazas, según el régimen señalado.

Por otra parte, en el plano formal, se advierte respecto al artículo 35 del Proyecto que, puesto que su único contenido se recoge en un párrafo, sería prescindible la numeración que se ha incluido.

En cuanto a la disposición adicional primera que prevé los aspectos formales de la redacción bilingüe recogida en rótulos, impresos y documentación, así como la señalización viaria, en la que se distingue según se trate de la zona vascófona, mixta o no vascófona, nada cabe objetar dadas las previsiones contenidas en el artículo 8 de la LFE.

Tampoco merecen reparo alguno de legalidad las previsiones contenidas en la disposición adicional segunda en la que se contempla la colaboración con la Administración del Estado en relación con la normalización del euskera; disposición adicional tercera que establece la equivalencia con los niveles oficiales de los grados de conocimiento del

euskera recogidos para las plazas bilingües enumeradas en el Anexo I del Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio; la disposición adicional cuarta que prevé la valoración de los “urrats” como mérito; la disposición adicional quinta que remite la valoración el régimen en esta materia para la función docente no universitaria a su normativa específica; la adicional sexta que dispone la utilización de lenguaje inclusivo; la adicional séptima que somete a la negociación colectiva la determinación de las plazas bilingües y sus consecuencias; la disposición adicional novena que establece la preceptividad y valoración de méritos en los puestos reservados al personal funcionario con habilitación foral y que se remite a los artículos 248 y 250 Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; y la adicional décima que prevé la adopción de medidas por las entidades locales de carácter supramunicipal para la atención de los ciudadanos conforme a la zona en la que se encuentren.

En cuanto al contenido de la disposición adicional octava, en la que se plantea la adopción de medidas para que en la prestación de los servicios públicos por gestión indirecta mediante concesiones se respeten los derechos lingüísticos, nada cabe objetar en tanto se respeten las exigencias derivadas de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y no se contravenga el régimen de contratación pública, y el derecho de los empleados a la elección de idioma, según se ha reconocido por la STSJ del País Vasco de 29 de mayo de 2017, en la que se señala que: “ha de prosperar la impugnación del artículo 8 "contratación administrativa" (motivo segundo), por cuanto requiere de los contratistas, y de manera indirecta de su personal, cualesquiera que sean las actividades o servicios objeto de contratación, el cumplimiento de los mismos requisitos lingüísticos a los que la Diputación está sujeta, previsión que soslaya el derecho de aquéllos a la elección del idioma, reconocido en la Ley 10/82, y resulta incompatible con el régimen jurídico de la contratación pública”.

Son conformes igualmente a Derecho la disposición transitoria primera que concede a los Departamentos el plazo de un año para la elaboración de los correspondientes planes en la materia; la disposición

transitoria segunda que establece una adecuación progresiva y continua de los diversos elementos comunicativos conforme a las disponibilidades presupuestarias; y la disposición transitoria tercera que reconoce que en el plazo de dos años se podrá acreditar el euskera como mérito en las convocatorias de ingreso y provisión mediante las pruebas específicas fijadas en la convocatoria.

Tampoco plantea problema de ajuste a Derecho la disposición derogatoria única que deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto Foral, citando expresamente al Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra; el Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, por el que se indican los puestos de trabajo de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, excluido el personal docente del Departamento de Educación y Cultura, para cuyo acceso es preceptivo el conocimiento del vascuence, expresando el grado de dominio, o debe ser considerado como mérito entre otros; al Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, por el que se regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, así como la normativa desarrollada a su amparo; y que también deja sin efecto los acuerdos del Gobierno de Navarra de 18 de septiembre de 2006, por el que se adoptaron diversas medidas en materia de vascuence, y del 25 de septiembre de 2006, adoptado en desarrollo del Acuerdo de 18 de septiembre de 2006, por el que se adoptaron determinadas medidas en materia de vascuence, donde se dio instrucción sobre la rotulación en castellano y vascuence de la señalización de la red de carreteras de Navarra.

Son conformes igualmente a la legalidad la disposición final primera, que faculta al titular del departamento competente en materia de política lingüística para el desarrollo normativo de la norma proyectada, y la disposición final segunda, que prevé la entrada en vigor de esta norma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.



### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho público, no se ajusta a la legalidad en los artículos 25.2, 30.2, 31, 34.2, 35, 38.2, 39 y disposición transitoria cuarta, en los términos que se reseñan en el cuerpo del dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

Se anexa voto particular

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA-SECRETARIA, DOÑA SOCORRO SOTES RUIZ AL DICTAMEN, 40/2017, DE 29 DE SEPTIEMBRE.

La Consejera suscribiente, lamentando discrepar de la autorizada opinión del Consejo de Navarra, ha de manifestar, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 16.1 de la LFCN, su desacuerdo en relación con el dictamen referido, por las siguientes razones.

El motivo de mi discrepancia, entendida la misma con los matices a los que ahora me refiero, se centra, en particular, en parte de las conclusiones del dictamen así como en algunas de las consideraciones efectuadas en el cuerpo del mismo.

La Constitución y la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), definen el marco jurídico al que debe someterse el legislador autonómico. Es la LORAFNA en su artículo 9 la que ordena el proceso de normalización lingüística, atribuyendo a la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del euskera (en adelante, LFE) la determinación y regulación del uso oficial de ésta lengua.

El camino emprendido por la proposición del Decreto Foral que se analiza, en la defensa progresiva del uso del euskera encuentra su plasmación en lo que dispone el preámbulo de la LFE cuando dice que *“aquellas Comunidades que, como Navarra, se honran en disponer en su patrimonio de más de una lengua, están obligadas a preservar ese tesoro y evitar su deterioro o su pérdida. Mas la protección de tal patrimonio no puede ni debe ejercerse desde la confrontación u oposición de las lenguas, sino como establece el artículo 3.3 de la Constitución, reconociendo en ellas un patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección”*.

Partiendo de ello la LFE en su artículo 2.1 establece que el castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra, por lo que la ciudadanía tiene el derecho de conocerlas y usarlas. Y a su vez el artículo 1.2 marca cuales son

los objetivos esenciales de la ley consistentes en amparar el derecho de la ciudadanía a conocer y usar el euskera en Navarra, definiendo los instrumentos para hacerlo efectivo; proteger la recuperación y el desarrollo del euskera, estableciendo medidas para el fomento de su uso, y, garantizar el uso y la enseñanza del euskera de acuerdo con los principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, y con la realidad sociolingüística de Navarra.

La LFE reconoce la condición dinámica del fenómeno lingüístico y de igual manera se indica en el preámbulo de la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero de modificación parcial de la LFE que *“más de un cuarto de siglo después de la aprobación de aquella regulación, es notorio que se han producido cambios sociales que aconsejan su modificación. En la zona no vascófona existe una demanda de enseñanza en vascuence que ha tenido muchas dificultades para ser atendida y que debe ser atendida, ya que no existe razón alguna para que los derechos de los ciudadanos y ciudadanas al respecto sean distintos en una y otra zona, teniendo en cuenta que el régimen de oficialidad lingüística es idéntico en ambas. (...) Es por todo ello que procede la adaptación y revisión de la legislación que, conforme a los compromisos suscritos por España en el marco de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, debe permitir atender desde la Administración la demanda social existente tanto en la zona no vascófona como en la zona mixta, tanto dentro como fuera del sistema educativo”*.

En este Proyecto se toman en consideración, los compromisos contenidos en el artículo 10 Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en adelante, CELRM), relativo a las autoridades administrativas y servicios públicos así como a las recomendaciones efectuadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación con el articulado de la Carta Europea en el proceso de seguimiento del cumplimiento de este tratado, realizadas en los informes de 2005, 2008, 2012 y 2016. Por ello, se debe destacar el punto 5 de las recomendaciones aprobadas el 21 de septiembre de 2005, en el que se realiza la indicación expresa para que las autoridades contemplen la posibilidad de aplicar una forma apropiada de la protección que brinda la parte III de la Carta a la lengua vasca en la zona

mixta de Navarra así como el punto 4 de las recomendaciones aprobadas el 20 de enero de 2016, en que se solicita continuar llevando a cabo medidas para garantizar la presencia de las lenguas cooficiales en los servicios públicos, identificando "problemas significantes" desde octubre de 2014, resumiéndose en la falta del uso multilingüístico en el ámbito judicial y sanitario generado, en muchas ocasiones, "por la ausencia de personal que sea capaz de hablarlo".

Es indiscutible el valor normativo que la CELRM tiene, y su aplicación en las medidas que se deben adoptar para la utilización de la lengua propia en el ámbito de esta Comunidad Foral, puesto que como ha declarado el Tribunal Constitucional, de forma expresa "se integra en el ordenamiento jurídico interno (artículo 96.1 de la CE), sin perjuicio del valor interpretativo que le confiere el artículo 10.2 de la CE" (ATC 166/2005, FJ 5). "No podemos olvidar que en relación con las autoridades locales y regionales (artículo 10.2 de la Carta) el Estado español se obligó a permitir y fomentar, entre otras cosas, el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la administración regional o local y la posibilidad para los hablantes de lenguas regionales o minoritarias de presentar solicitudes orales o escritas en dichas lenguas. Y para cumplir esas obligaciones se comprometió a adoptar diversas medidas, entre ellas "el reclutamiento y, en su caso la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente" [artículo 10.4)]. La Carta deja margen para optar por el reclutamiento o la formación, pero impone una obligación de resultado: la Administración debe poseer empleados públicos "en número suficiente" con capacitación lingüística." (Voto particular emitido por la magistrada del Tribunal Constitucional doña Adela Asua Batarrita respecto de la sentencia número 165/2013 de 26 de septiembre).

El informe del Defensor del Pueblo/Nafarroako Arartekoa del año 2010 sobre el bilingüismo y los derechos lingüísticos, sugirió al Gobierno de Navarra la elaboración y aprobación de un reglamento general de ejecución de la LFE que sustituyera el Decreto Foral 29/2003. Se afirmaba en el mismo que esa reglamentación general debería regular específicamente el uso

normal del euskera en la zona mixta, por ser dicha zona donde se centran el mayor número de habitantes de Navarra, parte de ellos vasco parlantes.

De igual manera el Informe del Defensor del Pueblo de Navarra/Nafarroako Arartekoa, de 23 de mayo de 2017, relativo a la solicitud del Parlamento de Navarra, sobre las iniciativas municipales de abandonar la zona mixta o de integrarse en la misma, se significa que,

“(…) los artículos 3.3 y 46 de la Constitución, el artículo 1.2 de la Ley Foral del Vascuence y el artículo 7 de la Carta Europea de los Derechos Lingüísticos, obligan a los poderes públicos a proteger, respetar especialmente enriquecer, recuperar, desarrollar y fomentar el uso del euskera en las zonas o términos en los que dicha lengua esté presente o donde quieran los ciudadanos voluntariamente emplearla, y les obliga también a tales poderes públicos a respetar “el área geográfica de la 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” (artículo 7 de la Carta).

Dentro del ámbito de la LFE, este Proyecto incorpora una acción positiva y proactiva dirigida a corregir la situación minorizada de una de las lenguas propias de Navarra, el euskera, promoviendo el uso de este idioma mediante una oferta real por parte de las Administraciones Públicas, ajustándose a los principios que la CELRM dispone en su artículo 7.2, que «(…) La adopción de medidas especiales a 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.»”

El Proyecto ha tenido una acogida desigual en la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario de las Administraciones públicas de Navarra, por parte de las organizaciones sindicales, ya que el sindicato mayoritario LAB no lo aprueba por entender que el Decreto tiene carencias, siendo insuficiente; el sindicato ELA también mayoritario lo aprueba; CCOO se abstiene y UGT se opone considerando que se da un “excesivo” peso al euskera en relación con los castellano parlantes; y, por último AFAPNA no compareció a la última sesión de 3 de mayo de 2017, por entender que no se han considerado sus aportaciones. Por lo tanto, su refrendo por parte de

los sindicatos ha quedado en un punto equidistante entre todas las posiciones sindicales.

Con base en lo manifestado, entiendo que este Proyecto viene a reconocer la especificidad de los servicios administrativos que, independientemente de su ubicación, han de atender al conjunto de la población de Navarra y por ello los servicios que tengan como ámbito de actuación toda la Comunidad Foral se considerarán servicios centrales y la regulación lingüística que se les aplique no vendrá determinada por la zona en la que se radiquen sino por el carácter general de sus servicios, imagen y comunicaciones.

El dictamen del Consejo de Navarra considera que “la incidencia de algunos artículos con aspectos fundamentales de la función pública, entendiendo que la valoración de las necesidades de la provisión de funcionarios y contratados con un perfil específico -en euskera- que modaliza la oferta pública, interpela directamente al artículo 103.3 de la CE” y por ello se considera que hay reserva de ley en la regulación del estatuto de los funcionarios públicos y las garantías en el acceso a la función pública, promoción y movilidad de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Disiento con este argumento por lo que a continuación expongo.

Inicialmente la LFE no contenía ninguna regulación al valorar el euskera en el ingreso o provisión de puestos de trabajo, es el DF 70/1994 de 21 de marzo, la primera norma que realiza tal valoración en las distintas zonas lingüísticas de Navarra, modificado posteriormente por el DF 135/1994, de 4 de julio, y más tarde por el DF 29/2003, éste último con la aprobación del Consejo de Navarra en su dictamen de 1/2003, al objeto de considerar la ilegalidad de los referidos preceptos.

Sin embargo, tal DF de 2003, al que dio el visto bueno el Consejo, fue anulado en parte, en sus artículos 21 y 23 por las Sentencias del TSJN de 20 de mayo y 24 de junio de 2004 que hacían referencia a la valoración de meritos en la zona vascofona y mixta (se otorgaba un baremo al euskera del 10% por encima de otras lenguas extranjeras como el inglés, francés,

alemán..), por constituir una degradación del euskera en relación con otras lenguas extranjeras. Igualmente tal DF de 2003, vio también anulado, por las referidas sentencias, el artículo 18.3 que negaba el acceso a la función pública para los y las que concursaban a plazas con conocimiento del euskera en otros concursos en los que no se exigía tal condición, con clara discriminación para los euskaldunes. Por tanto, la referencia a dichos dictámenes no parece el mejor patrón para valorar la ilegalidad de los preceptos referidos.

No obstante, este debate fue objeto de consideración en las sentencias del TSJN 624/2004, de 25 de junio, y en la 590/2004 de 24 de mayo, respecto de la cuestión de la reserva de ley, relacionada con el artículo 18.3 del DF 29/2003 para un supuesto de movilidad y acceso a un determinado puesto de trabajo vacante, en los siguientes términos:

“En tal sentido ha de expresarse que tal precepto, como norma reglamentaria, no puede desarrollar de forma autónoma el derecho de adscripción indistinta de los funcionarios a los diversos puestos, ya que está regulando elementos nucleares del estatuto funcional, a no ser que dicho precepto sea desarrollo, tenga el carácter de reglamento ejecutivo, de una norma con rango de Ley formal, norma esta que para el Letrado de la Administración Foral -en alegaciones efectuadas en el procedimiento en que se dictó tal sentencia ahora transcrita y que se reiteran también en el presente recurso-, siguiendo el dictamen del Consejo de Navarra, a propósito del Decreto Foral 29/2003, con análogo contenido al ahora analizado, viene constituida por el artículo 33 Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 agosto.”

En conclusión, esta sentencia anulaba el artículo 18.3 del DF 29/2003, no por un problema de reserva de ley, sino porque contrariaba lo dispuesto en una norma de superior rango, cual es, el artículo 33.3 del DF legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el TREP.

En este sentido, el Proyecto deroga lo dispuesto en una norma del mismo rango (Decreto Foral 29/2003 y Decreto Foral 55/2009) por lo que no se vulnera el principio de jerarquía normativa, y como reglamento ejecutivo no vulnera lo dispuesto en la Ley de la que emana (el TREP), sino que la desarrolla y complementa, no estando sujeta al principio de reserva de ley.

Además como dice el fundamento tercero de la STSJN número 624/2004 de 25 de junio:

“En cuanto al fondo del asunto comenzaremos por señalar que se desarrollan en el Decreto aspectos propios del régimen funcional, puede entenderse, en términos generales, que existe una especial relación de la norma reglamentaria con la Ley, en la forma que se encuentra perfilado jurisprudencialmente, dado el contenido estatutario de la relación funcional, siendo la Ley la que puede definir el contenido de tal relación estatutaria, que se encuentra presidida por el principio de reserva de Ley, artículo 103.3 de la Constitución Española, formando parte de tal contenido estatutario determinados aspectos nucleares de dicha relación funcional, de manera que las normas reglamentarias podrán, sí, desarrollar aspectos no previstos en la Ley, mas en ningún caso innovar el régimen jurídico de tal situación estatutaria. Sin embargo con la sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero puede decirse que tal «reserva de Ley tiene un alcance relativo, pues no impide la colaboración de las normas reglamentarias y, en su caso, de otro tipo de fuentes normativas (como los convenios colectivos), aunque ésta por definición deba ser limitada, en la ordenación de la materia»”.

Por otro lado, el Consejo de Navarra considera que el artículo 25.2, no se adecúa a los principios constitucionales y jurisprudenciales que regulan la utilización de las lenguas vernáculas junto con el castellano así como la aplicación de los principios inspiradores de la regulación contenida en la LFE y a la sazón cita la STS de 18 de enero de 2000, que explicita los requisitos necesarios para aceptar la legalidad del carácter obligatorio de una lengua vernácula, como el que dichas plazas a cubrir deben estar directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su comunidad autónoma y que la imposibilidad de utilizarlas pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relacionen con la Administración, como el valorar en cada caso las funciones que sean competencia de la plaza a cubrir, y teniendo en cuenta el número de funcionarios adscritos a ese servicio, para garantizar que alguno/os de los funcionarios y funcionarias, hablen el idioma propio de la Comunidad.

En consonancia con dicha doctrina, entiendo que el artículo 25.2 cumple esencialmente con dichos requisitos mencionados por el Tribunal Supremo, concretamente en relación con aquellos puestos de trabajo que al



estar en contacto con la ciudadanía, de forma preferente, requiere el conocimiento del euskera, como es el caso de las centrales telefónicas, oficinas de registro o recepciones, especialmente en servicios de protección ciudadana, atención de urgencia, y servicios de protección civil y emergencias, área de información, generar comunicaciones o atender a población de la zona vascofona, perfiles que se recogen en el artículo 25.2 del Proyecto.

La doctrina del TS no hace una referencia explícita a la situación sociolingüística a la hora de exigirse una plaza bilingüe, de ahí que no se pueda hablar de que el artículo 25.2 del Proyecto no se ajuste a la legalidad, si bien, de la referida doctrina como del artículo impugnado se pueda inferir que a la hora de establecer una plaza bilingüe habrá de ponderarse las necesidades de cada zona lingüística, muy distintas entre sí, y por ello se puede recomendar que a la hora de arbitrar las plazas bilingües vacantes se pondere en atención a las necesidades concretas de cada zona lingüística, siendo conveniente plasmarla tanto en la redacción del articulado como en el artículo 30.2; 34.2 y 38.2, sin que las mismas deban ser tachadas de ilegales en sentido estricto.

Lo establecido en los artículos 31, 35 y 39 del Proyecto habrá que ponerlo en relación con lo dispuesto en el TREP que tiene rango de ley y su regulación compete exclusivamente al Gobierno de Navarra, para valorar si es contrario a sus disposiciones y las sustituye, o simplemente las complementa o desarrolla aspectos no previstos en la ley como plantea la sentencia anterior.

Lo que se dispone en los artículos cuestionados hay que relacionarlo con el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido el Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP) con rango de ley y su regulación compete exclusivamente al Gobierno de Navarra, para valorar si es contrario a sus disposiciones y las sustituye, o simplemente las complementa, o desarrolla aspectos no previstos en la ley.

Así, el ingreso o provisión de puestos de trabajo viene reglamentado en los artículos 5 y 33 del TREP y en los mismos se articula el proceso de concurso oposición para el ingreso en la Administración, y el concurso de méritos para la provisión de vacantes, y en ambos casos se establece que los méritos que aleguen los participantes en dichos concursos serán valorados, en todo caso, de acuerdo con el baremo establecido en la correspondiente convocatoria.

Por tanto, el TREP no regula el baremo de méritos por conocimiento del euskera sino que lo remite a cada convocatoria, deduciéndose que el Proyecto como los tres anteriores decretos forales que regulaban la baremación de méritos por conocimiento del euskera, venían a completar y complementar el vacío de la ley al respecto, cumpliendo así con el principio de seguridad jurídica y defensa de la igualdad, al prevalecer el mismo baremo en todas las convocatorias, no pudiéndose deducir de lo expuesto que el Proyecto afecte a elementos nucleares del estatuto funcional público como afirma el dictamen del que discrepo.

Es más, la Dirección General de la Función Pública que ejerce la competencia de informar, con carácter previo, los asuntos que en materia de personal eleven al Gobierno de Navarra los diferentes departamentos y organismos autónomos, ha emitido informe indicando que “el proyecto de decreto foral no contraviene la normativa vigente en materia de personal”, según obra en el expediente del Proyecto.

La sentencia del Tribunal Constitucional número 165/2013, de 26 de septiembre, recoge que el conocimiento del idioma es incluíble dentro de los méritos y capacidad en aplicación del artículo 103.3 de la CE poniendo el foco del debate, no en la reserva de ley sino en el cumplimiento del canon de proporcionalidad que debe regir la valoración de los méritos lingüísticos en el ingreso o provisión de los puestos de trabajo, puesto que los reglamentos pueden venir a complementar las lagunas de una ley sin modificar o sustituir el sustrato de la misma y dice:

“Así se desprende de nuestra doctrina, expresada en la STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 4, donde se afirmaba que si bien era razonable valorar el conocimiento del catalán como requisito general de

capacidad, en todo caso habría de cumplirse el canon de proporcionalidad de dicha exigencia, en función del tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar, por aplicación de lo dispuesto en el art. 23.2 CE, pues sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, exigir un nivel de conocimiento del catalán sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate.

De ello se deduce que la opción del legislador para desarrollar y acotar los supuestos en que es exigible el conocimiento del idioma propio como requisito general de capacidad es constitucionalmente lícita, siempre que la previsión normativa se ajuste a los cánones de razonabilidad y proporcionalidad, en coherencia con el art. 56.2 LEEP, pues es obvio que los preceptos de la Ley balear 9/2012 relativos a la valoración del conocimiento de la lengua autonómica cooficial guardan la proporcionalidad exigida y los apartados 3 y 4 de la disposición adicional duodécima de la Ley de función pública configuran los conocimientos del catalán como mérito, que opera con carácter general al establecer la acreditación de los diferentes niveles de conocimiento de la lengua catalana en las bases de los procesos de selección y ya más concretamente para determinados puestos de trabajo como requisito exigible, de acuerdo a la naturaleza de las funciones a desempeñar, en cuyo caso será considerada mérito la acreditación de niveles superiores al exigido”.

Parece oportuno realizar un contraste en materia de proporcionalidad del baremo de méritos con la historia normativa que se ha producido en Navarra en relación con el uso del euskera en la Administración.

Lo que se advierte es que el primer DF 70/1994, de 21 de marzo, que regulaba el baremo de méritos en el conocimiento del euskera, establecía un porcentaje de valoración de dicho idioma para la zona vascófona “nunca inferior al 10% en relación a la puntuación máxima alcanzable” y como “mínimo del 5% de la puntuación máxima alcanzable para la zona mixta”, debiéndose matizar que tales porcentajes tenían la consideración de mínimos y a tener en cuenta sobre el conjunto de la puntuación, es decir, sobre los méritos y el resto de pruebas que se realizaban en el concurso oposición o de méritos, manteniéndose en los mismos términos en el DF 135/1994, de 4 de julio que derogaba y sustituía al primero.

A partir de ese momento se percibe una clara regresión a este respecto en la normativa foral, como así ocurre con el DF 29/2003, de 10 de febrero, que en sus artículos 21 y 23 establecía un porcentaje del 10% superior en relación con la puntuación reconocida a otras lenguas extranjeras, como el francés, inglés o alemán para la zona vascófona y superior en un 5% para la zona mixta, siendo anulados por el TSJN en sentencias de 20 de mayo y 25 de junio de 2004, al considerar que la redacción de tales artículos *“producen una deshabilitación del rango que la ley atribuye a esta lengua, añadiendo que la ponderación del mérito en el Decreto Foral de 2003, viene en la práctica a suponer una formulación negativa respecto de la lengua vasca que viene a desdibujar de esta forma su carácter como lengua oficial en la zona vascófona y como lengua propia de Navarra”*.

Por lo tanto, se produce un vacío legal en la materia hasta la llegada del DF 55/2009, de 15 de junio, en el que de nuevo se reduce la valoración del conocimiento del euskera en la zona vascófona a un 6% en relación con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos, y excepcionalmente en función del grado de atención o trato con los ciudadanos, se valora en el porcentaje del 10% respecto del total del baremo de méritos, y del 3%, o, en su caso el 6% para la zona mixta, ahondándose más en la regresión con respecto a lo estipulado en los Decretos Forales de 1994.

Por el contrario, en el Proyecto, empezando por la zona vascófona, se valora el euskera como mérito en un 11% puesto en relación con el total del baremo de méritos para el concurso oposición, y del 10% para el concurso de méritos y de un 23% y un 20% respectivamente, en función del grado de atención a la ciudadanía en las unidades orgánicas de la Administración (artículo 27).

Para la zona mixta, se establece una valoración del euskera en el concurso oposición con un 7% del total del baremo de méritos, y del 6% en el concurso de méritos, y, un 14% y un 12% respectivamente, en función del grado de atención en las unidades orgánicas de la Administración (artículo 31).

En la zona no vascófona se mantienen los mismos porcentajes de mérito para el euskera que en la zona mixta (artículo 35), y lo mismo ocurre con los puestos de los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral (artículo 39) y los entes locales, estos con carácter potestativo (artículo 37).

Para proceder a la comparación entre los baremos del Proyecto y los de los decretos forales de 1994, ha de tenerse en cuenta que los porcentajes del 10% de éstos últimos para la zona vascófona y del 5% para la zona mixta, tenían el carácter de mínimos y se computaban con respecto al total de puntos del concurso, y en cambio, en el Proyecto se computan los porcentajes del 11% y 10% por ciento o del 23% o 21% respectivamente, y un 17% y 6% o 14% o 12% para la zona mixta, con respecto al total de puntos de los méritos que en la mayoría de las convocatorias públicas constituyen un 40% del total de puntos (valga como referencia la Resolución 2470/2009 de 14 de diciembre de la Directora del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación).

Teniendo en cuenta los extremos expuestos, los porcentajes del 11% y 10% del Proyecto para la zona vascófona estarían muy por debajo del baremo establecido en los decretos forales de 1994, y los porcentajes del 23% y 21% del Proyecto vendrían a equipararse al 10% de los decretos forales de 1994, con la consideración de que estos últimos porcentajes se establecen excepcionalmente para los puestos de contacto con el público. Los mismos términos de comparación se mantienen en la zona mixta.

Otro término de comparación que avala la proporcionalidad del baremo de méritos del euskera en la zona mixta por parte del Proyecto, es que en toda la historia normativa al respecto se ha establecido el porcentaje del 50% del baremo atribuido a la zona vascófona para aplicarlo a la zona mixta, y en el Proyecto se mantiene esa misma proporción, considerando correctos estos porcentajes en la zona vascófona por parte del Consejo de Navarra.

No se puede olvidar a la hora de desarrollar y aplicar la LFE que uno de sus objetivos principales es que la ciudadanía de Navarra pueda conocer y usar el euskera en toda la Comunidad Foral, y por lo tanto, para que ese

derecho sea efectivo y no una simple declaración de intenciones, ahondando en la recuperación y desarrollo de la lengua, tiene que haber medidas de fomento para que se pueda utilizar en todo Navarra y no solo en la zona vascofona, sino en especial en la zona mixta, donde se encuentra el mayor número de personas que utiliza el euskera en distintos ámbitos sociales, como la enseñanza, el ocio, el trabajo y por lo tanto en su derecho a utilizarlo en sus relaciones con la Administración.

Es necesario advertir, que en todos los decretos forales que han valorado el conocimiento del euskera, se han aplicado indistintamente para todos los puestos de trabajo, y en cambio en el Proyecto, se hace la distinción en función del grado de atención o trato con la ciudadanía que tengan determinados puestos de trabajo.

Entiendo así, que no se produce una desproporción en los baremos de méritos por el conocimiento del euskera, en mayor medida, en lo que hace referencia a la zona mixta tal y como se recoge en el Proyecto, en atención a los antecedentes normativos que obran al respecto, atendiendo a la evolución progresiva del aprendizaje y uso del euskera en la población de la Comunidad Foral Navarra que se ha producido en los 30 últimos años.

Considero que no es necesario exigir una justificación, como alude el dictamen, para la modificación normativa relativa al porcentaje en el baremo de méritos, ya que no es ni consustancial con una innovación en las normas, ni en la técnica legislativa constituye un requisito necesario.

En la zona no vascofona, la LFE previene en su artículo 18 que todos los ciudadanos de dicha zona tienen derecho a dirigirse a la administración en euskera sin que se obligue a una contraprestación por parte de la administración más que la de la traducción por medio de sus servicios especializados, no obstante, ello no quita para que potestativamente la Administración cuando la ciudadanía se dirija en euskera, tenga en cuenta lo que establecen los artículos 1 y 2 de la LFE así como del artículo 10 de la CELRM que emplea los vocablos de “proteger, recuperar, o desarrollar”, el uso del euskera en todo Navarra, y con ella distinguirla como merito cualificado.

Con esto, no parece extraño a la LFE que se articulen en el proyecto de DF instrumentos de promoción del euskera en la zona no vascófona debido a que su realidad sociolingüística ha ido cambiando en los últimos años, baste como ejemplo citar la apertura de ikastolas en Tudela, Lodosa, y Viana, pero sujetándose a parámetros de proporcionalidad.

Con estas premisas, parece razonable en relación con el artículo 35, que tanto la exigencia de méritos en el conocimiento del euskera como su valoración, al igual que se establece en las entidades locales de la zona no vascófona (artículo 36), no tenga el carácter imperativo tantas veces acuñado en la creencia social, sino que se deje a la discrecionalidad de la Administración, fijando el tope máximo a lo establecido para la zona mixta, si bien resultaría mas proporcional rebajar dicho baremo atendiendo a las condiciones que estable el artículo 1 de LFE.

Este mismo criterio debiera prevalecer para todas las unidades orgánicas de la Administración en la zona no vascófona, optando por la discrecionalidad de la consejería respectiva a la que pertenezcan las mismas, estableciendo otro baremo de méritos en los mismos términos que para las entidades locales.

En relación con la especificidad de los servicios de la Administración, que independientemente de su ubicación, han de atender al conjunto de la población de Navarra, y por lo tanto su consideración como servicios centrales la regulación lingüística que se les aplique no ha de venir determinada por la zona en que se radiquen sino por el carácter general de sus servicios, imagen y comunicaciones, por lo que el artículo 39, entiendo se ajusta a la legalidad.

Como conclusión, el Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de Derecho público dependientes se ajusta

a la legalidad, sin perjuicio de las recomendaciones que se realizan en el cuerpo de este voto particular.

Pamplona, a tres de octubre de 2017