

Expediente: 38/2002

Objeto: Proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra

Dictamen: 42/2002, de 23 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de julio de 2002,

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

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

El día 28 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que traslada el acuerdo de la Junta de Portavoces de 20 de mayo de 2002, acordando solicitar del Consejo de Navarra la emisión de un dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra.

A dicha petición de dictamen se acompaña el “proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra” remitido por el Gobierno de Navarra al Parlamento de Navarra, junto con la Memoria correspondiente y el acuerdo del Gobierno de Navarra de 29 de abril de 2002, resolviendo aprobar y someter a la deliberación del Parlamento de Navarra el referido proyecto.

El Consejo de Navarra, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2002, acordó, al amparo del artículo 22, párrafo tercero, de la LFCN, ampliar en

treinta días hábiles el plazo general para evacuar el dictamen. En igual fecha se remitió notificación del acuerdo al Presidente del Parlamento de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter facultativo del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen acerca del “proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra”, según lo acordado por la Junta de Portavoces.

De conformidad con el artículo 16.2.b) de la Ley Foral 8/1999, de 13 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, el Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones de leyes forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”. El dictamen, según el artículo 19.1 de la LFCN, será recabado por el Presidente del Parlamento de Navarra.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el objeto del citado proyecto de Ley Foral no se encuentra comprendido dentro de los asuntos previstos en el artículo 16.1 de la LFCN y concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los citados preceptos de la LFCN, al haberse instado por la Junta de Portavoces y recabado por el Presidente del Parlamento de Navarra, este Consejo emite el presente dictamen con carácter facultativo.

II.2ª. El proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra

La presente consulta se refiere al proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado y sometido a la deliberación de la Cámara por el Gobierno de Navarra en ejercicio de la iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración

y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA). La petición de dictamen se nos formula sin contener una especial precisión sobre los términos de la consulta, esto es, sin ceñir su objeto a particulares extremos del proyecto de Ley Foral ni circunscribir nuestro examen y pronunciamiento a concretas cuestiones jurídicas. Por tanto, el conjunto de proposiciones normativas del aludido proyecto constituye el objeto de nuestro dictamen.

El proyecto de Ley Foral se estructura en una Exposición de Motivos y cuatro Títulos que comprenden un total de siete artículos, cerrándose con una disposición derogatoria y dos finales.

A decir de la exposición de motivos, ni la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence (en adelante, LFV), ni la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, de creación de la Universidad Pública de Navarra, contemplaron el uso del vascuence en la enseñanza universitaria, por lo que se hace preciso regular, de acuerdo con la realidad sociolingüística de la Comunidad Foral, el uso del vascuence en la enseñanza superior, referida al ámbito universitario público y, también, a la administración universitaria pública. A continuación alude a la competencia de Navarra para regular esta materia, con fundamento en los artículos 3 de la Constitución Española (en adelante, CE) y 9 de la LORAFNA, así como señala que la LFV reguló la cooficialidad del vascuence allí donde correspondía y estableció medidas de uso y aprendizaje de y en esta lengua. En fin, “las medidas que se adoptan en relación con el uso del vascuence en la Universidad Pública de Navarra establecen las reglas que implican el uso cooficial del vascuence, para su desarrollo”; de suerte que “la presente regulación del uso del vascuence en la Universidad Pública de Navarra se dicta desde la estricta competencia lingüística de la Comunidad Foral sin afectar al ámbito de la enseñanza universitaria cuya regulación corresponde al Estado y, en su caso, a las propias Universidades en virtud de su autonomía”.

El Título I, comprensivo de los artículos 1 a 4, trata de la enseñanza en la Universidad Pública de Navarra. De forma sintética sus previsiones son las siguientes: la Universidad Pública de Navarra impartirá exclusivamente en castellano o español la docencia de todas las materias y asignaturas

correspondientes a los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (artículo 1), pudiendo incluirse en dichos planes asignaturas de libre elección impartidas en vascuence (artículo 4); puede establecer líneas curriculares u otras enseñanzas en vascuence conducentes, en su caso, a la obtención de títulos propios (artículo 2); y asimismo puede establecer líneas de docencia bilingües en los estudios de Magisterio si así lo exigen las necesidades del sistema educativo y la adecuada capacitación de los titulados necesarios para la enseñanza en vascuence, siendo preceptivas la propuesta favorable del Consejo Social de la Universidad y la autorización del Gobierno de Navarra (artículo 3).

El Título II, integrado sólo por el artículo 5, determina que los anteriores preceptos serán de aplicación a los centros públicos de educación superior y universitaria.

El Título III, intitulado “De los servicios administrativos” e integrado por el artículo 6, remite el uso del vascuence por los servicios administrativos y no docentes de la Universidad Pública de Navarra y de los Centros Públicos de Enseñanza Superior y Universitaria a las disposiciones que con carácter general regulen esta materia para el resto de Administraciones Públicas de Navarra.

El Título IV, intitulado “De la imagen corporativa e institucional y los servicios al ciudadano” e integrado por el artículo 7, señala que “las mismas disposiciones serán de aplicación al uso de la imagen corporativa e institucional y a los servicios de atención al ciudadano por parte de la Universidad Pública de Navarra y los Centros Públicos de Enseñanza Superior y Universitaria existentes o que pudieran establecerse”.

En último término, la disposición derogatoria determina la derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Ley Foral; y las disposiciones finales expresan la remisión al desarrollo reglamentario por el Gobierno de Navarra (primera) y la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

II.3ª. El marco institucional de la legislación en materia lingüística

Como se ha indicado más atrás, nuestro análisis se refiere a un proyecto legislativo foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria. Sobre el régimen lingüístico en Navarra, este Consejo tuvo ya ocasión de pronunciarse en su Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, en relación con un proyecto de Decreto Foral del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Por tanto, ha de partirse de las consideraciones jurídicas que sobre el régimen jurídico en materia lingüística en Navarra se realizaron en dicho dictamen, que ahora se reiteran, sin perjuicio de alguna adición fruto de la normativa sobrevenida.

La norma fundamental en la materia que nos ocupa es el artículo 3 de la CE, que establece lo siguiente:

- “1. El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

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

- “1. El castellano es la lengua oficial de Navarra.
 2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas 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.”

Así pues, en Navarra coexisten dos lenguas oficiales: el castellano, que es oficial en todo el ámbito territorial de la Comunidad Foral, y que todos los ciudadanos tienen la obligación de conocer, además del derecho de usar; y el vascuence, que es sólo oficial en las zonas vascoparlantes, sin que se efectúen otras precisiones en la normativa constitucional y estatutaria sobre el derecho o deber del uso del vascuence. Conviene destacar la característica peculiar de la cooficialidad lingüística prevista por la LORAFNA

para la Comunidad Foral de Navarra, consistente en su circunscripción a una parte limitada del territorio navarro: la zona vasco parlante, cuya delimitación concreta queda deferida a la Ley Foral. Por imperativo de la norma institucional básica de Navarra, existe una parte del territorio en el que coexisten dos lenguas oficiales (castellano y vascuence), y otra en la que no hay más que una lengua oficial, el castellano.

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

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

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

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

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

En cuanto a los límites de esa competencia autonómica –sin perjuicio de que luego hayamos de abundar sobre ello–, la doctrina del Tribunal Constitucional aporta algunos criterios relevantes:

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

Con posterioridad al citado dictamen, el 1 de agosto de 2001 entró en vigor para España, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ratificada por Instrumento de 2 de febrero de 2001 (BOE núm. 222, de 15 de septiembre de 2001; rectificado BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2001). Según dicho Instrumento de Ratificación se entiende como lengua regional o minoritaria la lengua reconocida como oficial en la LORAFNA, a la que se aplicarán las disposiciones de la Parte III de la Carta que se indican en la declaración allí realizada.

La Parte II de la Carta, cuyas disposiciones se compromete a aplicar cada Estado Parte (artículo 2.1), está integrada por el artículo 7, que señala los objetivos y principios, con el tenor siguiente:

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

- a) el reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural;
- b) el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria;
- c) la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas;
- d) la facilitación y/o el fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada;
- e) el mantenimiento y el desarrollo de relaciones, en los ámbitos que abarca la presente Carta, entre los grupos que empleen una lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua utilizada de manera idéntica o parecida, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes;
- f) la provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados;
- g) la provisión de medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean;
- h) la promoción de estudios e investigación sobre las lenguas regionales o minoritarias en las universidades o centros equivalentes;

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

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

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

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

5. Las Partes se comprometen a aplicar, «mutatis mutandis», los principios enumerados en los párrafos 1 a 4 que anteceden a las lenguas sin territorio. No obstante, en el caso de estas lenguas, la naturaleza y el alcance de las medidas que se habrán de tomar para la aplicación de la presente Carta se determinarán de manera flexible, habida cuenta de las necesidades y los deseos, y respetando las tradiciones y características de los grupos que hablan las lenguas de que se trate”.

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

14). A tenor de la referida declaración realizada por el Reino de España, al ratificar la Carta, España se ha comprometido –en lo que ahora nos concierne- a aplicar en cuanto al artículo 8, sobre enseñanza, del parágrafo 1, los apartados a.i; b.i; c.i; e.iii; f.i; g, h, i, así como el parágrafo 2; y del artículo 10, sobre autoridades administrativas y servicios públicos, del parágrafo 1, los apartados a.i; b, c, del parágrafo 2, los apartados a, b, c, d, e, f, g, del parágrafo 3, los apartados a,b, del parágrafo 4, los apartados a, b, c; y el parágrafo 5.

Así pues, los compromisos asumidos respecto del artículo 8 se refieren a las medidas siguientes:

“1. En materia de enseñanza y, por lo que se refiere al territorio en que se hablan dichas lenguas y según sea la situación de cada una de ellas, sin perjuicio de la enseñanza de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado, las Partes se comprometen a:

a i) prever una educación preescolar garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; o

b i) prever una enseñanza primaria garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; o

c i) prever una enseñanza secundaria garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; o

d i) prever una enseñanza técnica y profesional garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; o

e iii) si, en razón del papel del Estado con respecto a los centros de enseñanza superior, los apartados i) y ii) no pudieran aplicarse, fomentar y/o autorizar el establecimiento de una enseñanza universitaria u otras formas de enseñanza superior en las lenguas regionales o minoritarias, o de medios que permitan estudiar esas lenguas en la universidad o en otros centros de enseñanza superior;

f i) tomar disposiciones para que se impartan cursos de enseñanza para adultos o de educación permanente principal o totalmente en las lenguas regionales o minoritarias; o

g) tomar medidas para asegurar la enseñanza de la historia y la cultura de las que es expresión la lengua regional o minoritaria;

h) garantizar la formación inicial y permanente del profesorado necesario para aplicar los párrafos de a) a g) que haya aceptado la Parte;

i) crear uno o varios órganos de control encargados del seguimiento de las medidas adoptadas y de los progresos realizados en el establecimiento o desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias, y redactar al respecto informes periódicos que se harán públicos.

2. En materia de enseñanza y por lo que se refiere a territorios distintos de aquellos en que se hablan tradicionalmente las lenguas regionales o minoritarias, las Partes se comprometen a autorizar, fomentar o establecer, si el número de hablantes de una lengua regional o minoritaria lo justifica, la enseñanza de la lengua regional o minoritaria o en ella, en los niveles que se consideren oportunos.”

Y del artículo 10 de la Carta, sobre autoridades administrativas y servicios públicos, los compromisos adquiridos por España son los siguientes:

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

a i) velar por que dichas autoridades administrativas empleen las lenguas regionales o minoritarias; o
b) poner a disposición de la población formularios y textos administrativos de uso frecuente en las lenguas regionales o minoritarias, o en versiones bilingües;
c) permitir a las autoridades administrativas redactar documentos en una lengua regional o minoritaria.

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

a) el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la administración regional o local;
b) la posibilidad para los hablantes de lenguas regionales o minoritarias de presentar solicitudes orales o escritas en dichas lenguas;
c) la publicación por las colectividades regionales de sus textos oficiales también en las lenguas regionales o minoritarias;
d) la publicación por las autoridades locales de sus textos oficiales también en las lenguas regionales o minoritarias;
e) el empleo por las colectividades regionales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el uso de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado;
f) el empleo por las colectividades locales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el empleo de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado;
g) el empleo o la adopción y, en el caso de que proceda, conjuntamente con la denominación en la(s) lengua(s) oficial(es), de las formas tradicionales y correctas de los toponímicos en las lenguas regionales o minoritarias.

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

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

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

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

a) la traducción o la interpretación eventualmente solicitadas;

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

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

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

II.4ª. El marco competencial en materia universitaria

El proyecto de Ley Foral objeto de nuestra consideración jurídica se ciñe a un ámbito sectorial concreto, la enseñanza superior universitaria pública, por lo que es preciso considerar asimismo el alcance y límites de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia universitaria. También aquí se ha pronunciado ya este Consejo en el Dictamen 10/2002, de 26 de febrero, sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante LOU) por el Parlamento de Navarra. Así pues, hemos de partir de las consideraciones jurídicas fijadas al respecto en dicho dictamen.

En efecto, en apretada síntesis, concluíamos allí, a partir de los preceptos del bloque de la constitucionalidad (artículos 27 y 149.1.30 de la Constitución y 47 de la LORAFNA) y de la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 26/1987, de 27 de febrero, y 131/1996, de 11 de julio), que “en términos generales la delimitación competencial en materia de universidades se rige por el esquema bases estatales y

desarrollo legislativo y ejecución por Navarra. Por tanto el Estado ostenta competencias para el dictado de una Ley Orgánica y otras normas básicas en materia de universidades, que deben dejar cierto margen de desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas, pues a ellas corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en la materia, con el límite de la autonomía universitaria”.

En particular, respecto de la autonomía universitaria, señalábamos que el Tribunal Constitucional ha calificado la autonomía universitaria como un derecho fundamental, cuyo contenido esencial debe ser respetado por el legislador, que constituye un límite a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de universidades. En efecto, la citada STC 26/1987 destaca tales aspectos, al declarar (FJ 4) que:

“... la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese «espacio de libertad intelectual» sin el cual no es posible «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura» (art. 1.2 a) de la L. R. U.) que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10”.

“Hay, pues, un «contenido esencial» de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica. En el art. 3.2 de la L.R.U. se enumeran las potestades que comprende y que, en términos generales, coinciden con las habitualmente asignadas a la autonomía universitaria. Por tanto, y dado que lo impugnado por supuesta vulneración del contenido esencial de dicha autonomía se dirige a preceptos concretos y no a la descripción general que recoge la Ley, habrá de ser en el análisis de cada precepto impugnado por esta razón donde se examine si se da o no la infracción denunciada. Conviene, sin embargo, dejar fijado desde este momento un criterio fundamental para el enjuiciamiento de los preceptos impugnados por este motivo. El art. 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria «en los

términos que la ley establezca». La ley regulará, por tanto, la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente, dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial en particular, y al analizar la impugnación de un precepto desde este punto de vista, lo que habrá de determinarse primordialmente es si se invade o no ese contenido esencial, sin que sea necesario justificar la competencia del legislador.

Naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del art. 1 del L. R. U. Mas, aunque la doten de peculiaridades que han de proyectarse en su regulación, ni aquellas limitaciones ni su configuración como servicio público desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una «simple garantía institucional», como dice el Abogado del Estado, pretendiendo con ello que es «mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución. El derecho fundamental no afecta al poder normativo en mayor medida que el respeto a su contenido esencial que impone el art. 53.1 de la Constitución, perfectamente compatible con el servicio público que desempeña».

La autonomía universitaria es un derecho fundamental de configuración legal, pues su reconocimiento lo es “en los términos que la ley establezca” (STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2), y no tiene carácter ilimitado, pues no está exento de limitaciones (STC 26/1987). En tal sentido, la STC 106/1990, de 6 de junio, que desestimó las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con determinados preceptos de la Ley canaria 5/1989, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias, declara que (FJ 1):

“La autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que

dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas o, dicho en otros términos, la autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de «patrimonio intelectual», resultante del número de centros, Profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada Universidad, marco este que, en última instancia, viene determinado por las pertinentes decisiones que, en ejercicio de las competencias en materia de enseñanza universitaria, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas”.

Tras esas consideraciones generales de la doctrina constitucional, conviene precisar, a la luz de la vigente LOU, cual es el marco jurídico orgánico y básico estatal sobre universidades, en lo que sea menester para las concretas cuestiones que pudieran plantearse a raíz del proyecto de Ley Foral objeto de nuestro análisis jurídico.

El artículo 2 de la LOU define la autonomía universitaria, en cuanto derecho de configuración legal, fijando en su apartado 2 el haz de facultades que la misma comprende, en los términos de dicha Ley Orgánica, entre los que se incluye “la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida”. Además, su apartado 3 señala que “la actividad de la universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”.

El régimen jurídico general de las Universidades es el resultante de la LOU y de las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 6.1), a lo que ha de añadirse, para las Universidades públicas, su Ley de creación y sus Estatutos (artículo 6.2 LOU). Tal marco incluye también las normas que haya podido aprobar la Comunidad en el ámbito de sus competencias, de suerte que todas ellas han de respetarse en los Estatutos y a todas se extiende el control de legalidad para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (STC 26/1987, FJ 8).

El artículo 4, por su parte, prevé en su apartado 4 que “el comienzo de las actividades de las Universidades será autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en el apartado anterior y de lo previsto en la Ley de creación”.

En cuanto a la función docente, el artículo 33.2 determina que “la docencia es un derecho y un deber de los profesores de las Universidades que ejercerán con libertad de cátedra, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en sus Universidades”.

En relación con el establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios, el artículo 34.1 atribuye al Gobierno de la Nación el establecimiento de los títulos universitarios que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación. A su vez, el artículo 34.3 dispone que “las Universidades podrán establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, así como enseñanzas de formación a lo largo de toda la vida. Estos diplomas y títulos carecerán de los efectos que las disposiciones legales otorguen a los mencionados en el apartado 1”.

Respecto de la homologación de estudios y de títulos, el artículo 35.1 de la LOU establece que “con sujeción a las directrices generales establecidas, las Universidades elaborarán y aprobarán los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, correspondientes a enseñanzas que hayan sido implantadas por las Comunidades Autónomas”. Seguidamente, su apartado 2 exige que, con carácter previo a su remisión al Consejo de Universidades, los planes de estudios sean comunicados a la Comunidad Autónoma correspondiente “a los efectos de obtención del informe favorable relativo a la valoración económica del plan de estudios y su adecuación a los requisitos a que se refiere el apartado 3 del artículo 4”. Por tanto, los planes sólo podrán ser remitidos al citado Consejo, “una vez obtenido el informe de la Comunidad Autónoma” (Art. 35.3). Y el artículo

35.4 señala que “el Gobierno, acreditada la homologación del plan de estudios y el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el apartado 2, homologará los correspondientes títulos, a los efectos de que la Comunidad Autónoma pueda autorizar la impartición de las enseñanzas y la Universidad proceder, en su momento, a la expedición de los títulos. Para homologar los títulos cuyas enseñanzas sean impartidas por centros universitarios privados será necesario que éstos estén integrados como centros propios en una Universidad privada o adscritos a una Universidad pública”. Así pues, corresponde a la Comunidad Foral autorizar la impartición de enseñanzas e informar favorablemente la valoración económica de los planes de estudio.

Al respecto, es preciso recordar que la doctrina constitucional ha declarado que “el Estado, desde la competencia reconocida por el artículo 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (artículo 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (artículo 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (artículo 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (artículo 27.10 CE)” (STC 131/1996 dice que (FJ 3) Y asimismo que “la calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas. Pero, establecidas estas condiciones básicas, la decisión sobre el tipo concreto de enseñanzas o titulaciones que deben impartirse está en función de las

específicas necesidades sociales y demás circunstancias particulares que concurren en cada momento y lugar y, por ello, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con competencia plena en la materia, les corresponde a ellas valorarlas en cada caso” (STC 131/1996, FJ 4).

Por su parte, el artículo 46 LOU, sobre los derechos y deberes de los estudiantes, atribuye en su apartado 2 a las propias Universidades la competencia para desarrollar los derechos y deberes de los estudiantes, pero los derechos de los estudiantes que el propio precepto legal formula, lo son “en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico”.

Y finalmente, el artículo 81 de la LOU, sobre programación y presupuesto de las Universidades públicas, señala en cuanto al estado de ingresos del presupuesto de las Universidades (apartado 3) que contendrá las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas, anualmente, por las Comunidades Autónomas (letra a), así como atribuye determinadas funciones a las Comunidades Autónomas atinentes al ámbito financiero de las Universidades, como son la fijación de los precios y derechos, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria, en el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (artículo 81.3.b) y la autorización de las operaciones de endeudamiento (artículo 81.3.h). Asimismo, los costes de personal docente y no docente deberán ser autorizados por la Comunidad Autónoma (artículo 81.4, in fine). En este sentido, ha de recordarse que este Consejo en su Dictamen 1/2001, de 22 de enero, se pronunció sobre el Convenio a suscribir entre el Gobierno de Navarra y la Universidad Pública de Navarra para la financiación de la misma en el período 2001-2003.

II.5ª. La competencia del Parlamento de Navarra para regular el uso del vascuence en la enseñanza superior o universitaria

Es preciso prestar especial atención a la cuestión sobre la competencia del Parlamento de Navarra para regular el uso del vascuence en el específico ámbito de la enseñanza superior o universitaria. A tal fin, partiendo del bloque de la constitucionalidad y de la jurisprudencia constitucional, cuyos rasgos generales han quedado ya expuestos más

atrás, ha de perfilarse el concreto alcance de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

El doble reenvío de la Constitución Española (artículo 3) a los Estatutos de Autonomía, en nuestro caso a la LORAFNA, y a su vez de ésta (artículo 9) al Parlamento de Navarra, supone, en primer lugar, la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de la competencia para regular la materia lingüística o cooficialidad de la lengua propia de la Comunidad, ya que el artículo 9 de la LORAFNA es una norma atributiva de competencia. Al respecto, la STC 82/1986 (FJ 4) declara que:

“... el art. 3.2 de la de 1978 remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas. Los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas”.

En segundo lugar, la Constitución no establece un sistema o modelo único o uniforme de cooficialidad lingüística, ya que se remite a la competencia de cada Comunidad, que tiene una amplia disponibilidad y puede optar entre varios sistemas o modelos, ya que corresponde a la Comunidad la determinación del alcance y los efectos de la cooficialidad y la regulación de sus aspectos esenciales. En efecto, la STC 337/1994, de 23 de diciembre, dice que (FJ 7):

“En lo que interesa al presente caso, el art. 3 del EAC, que junto con el art. 3 CE configura la ordenación del pluralismo lingüístico en esta Comunidad ha establecido en su primer apartado que «la lengua propia de Cataluña es el catalán»; añadiendo en el segundo que «el idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español»; y en su tercer apartado se prescribe que «la Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptando las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña». De este modo, la Generalidad de Cataluña «resulta habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad», así como para ejercer «acciones políticas» y «toda la actividad

administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos relativos a las lenguas cooficiales» (STC 74/1989, fundamento jurídico 3º., con cita de la STC 83/1986)”.

Lo que corrobora la STC 87/1997, de 24 de abril, señalando (FJ 3) que:

“En varias resoluciones este Tribunal ha tenido ocasión de declarar que de la relación entre los arts. 3.2 CE y 3 EAC surge un mandato, una habilitación competencial -que el Tribunal ha calificado como «mandato» (STC 69/1988, fundamento jurídico 8), como «habilitación» (STC 337/1994, fundamento jurídico 7)- e incluso como «competencia lingüística» -STC 74/1989, fundamento jurídico 2, y fallo-, dirigido a la Generalidad de Cataluña para llevar a cabo no sólo actividades de fomento de las lenguas oficiales en la Comunidad, sino también para regular los aspectos esenciales de la cooficialidad de las mismas.

En efecto, la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales.

Así, por ejemplo, en la STC 74/1989 se ha declarado que «del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña -en el que han de verse contenidos "mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia" deriva la competencia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad, por lo que no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad» (fundamento jurídico 3). La declaración de que del art. 3.2 CE y art. 3 EAC -y homólogos de otros Estatutos como el 6 EAPV y 5 EAG - deriva una habilitación para regular «el alcance y los efectos de la cooficialidad» se reitera en las SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5 y 8; 56/1990, fundamento jurídico 40; 123/1988, fundamento jurídico 5; y, más recientemente, 337/1994, fundamento jurídico 7. Este mandato ha sido actuado por las Comunidades Autónomas con lengua

oficial propia a través fundamentalmente de las respectivas leyes de normalización lingüística”.

En tercer lugar, la regulación de la cooficialidad que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra es aplicable en la parte del territorio fijado por la Ley Foral correspondiente, afectando a todas las instituciones y órganos públicos (estatales, autonómicos y locales) ubicados en la misma, pero sin que pueda extenderse a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus propios organismos en la Comunidad. En palabras de la STC 82/1986 “la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos” (FJ 2); pero “sin que pueda en modo alguno extenderse a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus organismos propios en la Comunidad Autónoma” (FJ 6). Por tanto, continúa diciendo la STC 82/1986, “no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad del euskera, declaración que afecta de forma directa a la posición y deberes de las Administraciones públicas estatal y comunitaria, cada una de las cuales ha de darles concreción en una actividad que en definitiva es de cooperación.” (FJ 8).

Ahora bien, tal competencia foral respecto de la cooficialidad ha de coexistir con otras competencias sectoriales del Estado cuando convergen sobre un mismo ámbito material, ya que la atribución de la competencia para regular la cooficialidad no comporta competencias más allá del reparto competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, exigiéndose una articulación equilibrada de las actuaciones de la Comunidad Autónoma y del Estado (STC 84/1986, de 24 de junio, FJ 3). En este sentido, la STC 87/1997, de 24 de abril, resume esta doctrina del modo siguiente (FJ 4):

“Con todo, no es menos cierto que en la referida sentencia, con cita de varias resoluciones precedentes, se insiste en que este tipo de conflictos deben resolverse buscando un equilibrio entre lo que allí se denominó «la competencia autonómica de normalización lingüística» y las competencias sectoriales del Estado (fundamentos jurídicos 2 *in fine* y 5). Equilibrio que ha quedado plasmado en una pluralidad de resoluciones de este Tribunal en las que se pretende conciliar dos premisas fundamentales: de un lado, la de que el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material, y ello no sólo en los aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos. De ahí que en las materias reservadas a la competencia estatal, como sucede con la de los Registros Públicos (art. 149.1.8 CE), sea el Estado el que debe llevar a cabo esta regulación. Sin embargo, como segunda premisa, en estos casos, las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras, y sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras sentencias del Tribunal Constitucional se ha denominado «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance de la cooficialidad» (SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5 y 6; 123/1988, fundamento jurídico 5 y 56/1990, fundamento jurídico 40), es decir, las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un *prius* por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer «la ordenación concreta de la puesta en práctica» de la regulación legal de la cooficialidad.

Esta articulación equilibrada entre las actuaciones que en materia lingüística corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas la ha concretado este Tribunal en ámbitos tan diversos como la Administración de Justicia (SSTC 83/1986, fundamento jurídico 6 y 84/1986, fundamento jurídico 3), la Defensa y Fuerzas Armadas (STC 123/1988, fundamento jurídico 5) o las Administraciones Públicas en general (STC 82/1986, fundamento jurídico 5)”.

En último término, esa doctrina constitucional se ha proyectado también en materia de enseñanza no universitaria, armonizando los títulos relativos a la materia lingüística y los referidos a la educación, fijando los

criterios que seguidamente se reflejan. Ha de repararse, previamente, que el propio artículo 9.2 de la LORAFNA dispone que la ley foral ordenará la enseñanza del vascuence “en el marco de la legislación general del Estado”. Ya la STC 82/1986 señaló (FJ 12) que:

“Este Tribunal se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la competencia estatal dimanante del art. 149.1, 30.^a, de la C.E. (sentencias 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 22; 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico 3.º; 87 y 88/1983, de 27 de octubre, etc.) vinculándola estrechamente al principio de igualdad de los españoles en todo el territorio del Estado (art. 139 de la C.E.), que justifica y explica la atribución a los poderes estatales de la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas (sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico 3.º).

El impugnado apartado primero del art. 12 debe analizarse desde este punto de vista. Nada impide al Gobierno Vasco organizar enseñanzas de traducción entre el euskera y el castellano, conforme a las normas que las regulen, y otorgar el correspondiente certificado, sin embargo, no cabe derivar de ello la competencia para establecer y regular una titulación oficial, como la de traductor jurado.”

La STC 337/1994, de 23 de diciembre, por versar sobre los preceptos relativos a la enseñanza de la Ley catalana de normalización lingüística, aborda varias cuestiones de interés. De un lado, señala (FJ 9) “que no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1.º), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 CE y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía”.

De otro, se plantea si “del art. 27 CE, por sí solo o en conjunción con el art. 3 CE, se deriva el derecho de los padres y, en su caso, de los hijos, a recibir la enseñanza en la Comunidad de Cataluña, en «su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano» (art. 14.2 de la Ley 7/1983, de 18 de abril), más allá de la «primera enseñanza». A ello responde en sentido negativo, declarando (FJ 9, B) que:

“De otra parte, también desde la perspectiva del art. 27 CE ha de llegarse, a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos -esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia- determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos -el Estado y la Comunidad Autónoma- están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación.”

Asimismo, esta STC 337/1994 se pronuncia sobre la competencia para la regulación de la enseñanza del catalán, señalando que (FJ 10):

“Y al respecto ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10.º, hemos dicho tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, «el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado»; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos. De este modo, las instituciones autonómicas, dentro del marco competencial en materia de educación que establecen los arts. 149.1.30 CE y 15 EAC, han podido establecer en la mencionada Ley 7/1983, de 18 de abril, en desarrollo de la legislación básica del Estado, un régimen de la enseñanza en el que el catalán y el castellano no sólo son materia objeto de estudio sino lengua docente en los distintos niveles educativos.

(...)

En suma, de lo anterior claramente se desprende que corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la

normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 CE sino del art. 3 del EAC”.

En fin, en su FJ 14 dice que:

“Correspondiendo al Estado «regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio», el castellano, mientras que «la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas» (STC 87/1983, fundamento jurídico 5.º).

También la STC 134/1997, de 17 de julio, señala diversos aspectos de la cuestión. De un lado, el competencial, declarando (FJ 2) que:

“Con apoyo en las pertinentes normas estatutarias que declaran la cooficialidad de la lengua autonómica, este Tribunal ha afirmado, con alcance general, que mientras corresponde al Estado regular la enseñanza del castellano en cuanto única lengua oficial en todo el territorio nacional, atañe a las respectivas instituciones autonómicas la normación de la enseñanza de otras lenguas oficiales (SSTC 87/1983, fundamento jurídico 5.º y 337/1994, fundamentos jurídicos 10 y 14). A este respecto, y dado que los Centros docentes concernidos son de titularidad del Ministerio de Defensa, importa destacar que la determinación del ámbito de la cooficialidad por parte de la Comunidad Autónoma se extiende, *prima facie*, a «todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas del territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos» (STC 82/1986, fundamento jurídico 2.º). Es más: justamente en relación con esta Comunidad Autónoma ya tuvimos la oportunidad de declarar en la STC 123/1988 que nada «impide, en principio, según la doctrina general sentada por anteriores decisiones sobre la cooficialidad, que se extraigan las consecuencias de dicho principio en relación con todas las Administraciones públicas, sin que a ello sea una excepción las Fuerzas Armadas», puesto que las «particularidades que

poseen las Fuerzas Armadas no excluyen... su carácter de Administración Pública» (fundamento jurídico 5.º)».

De otro, destaca la especificidad de determinados Estatutos que confieren a la Comunidad la regulación de la enseñanza de la otra lengua oficial distinta del castellano, al decir (FJ 3) que:

“Esta doctrina general tiene una versión específica al aplicarse a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, puesto que además de las citadas disposiciones estatutarias que son afines a la generalidad de las Comunidades Autónomas dotadas de lengua propia, el Estatuto balear contiene otras previsiones relativas específicamente a la enseñanza de la lengua catalana. En primer término, ya en su redacción inicial el Estatuto contemplaba la competencia sobre el fomento de la misma (art. 10.21); norma que se ha mantenido con idéntico tenor literal en el art. 10.20 tras la reforma del Estatuto acometida en la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo. Y, sobre todo, el primer inciso de su art. 14 -antes transcrito- atribuye a la Comunidad Autónoma la «competencia exclusiva en armonía con los planes de estudios estatales, para la enseñanza de la lengua catalana propia de las Islas Baleares, de acuerdo con su tradición literaria autóctona».

(...)

Siendo innegable en suma, la potestad autonómica tanto para establecer la obligatoriedad de la enseñanza de su lengua propia, como para eximir de la misma, hay que determinar ahora si el Estado dispone de algún título competencial que le autorice a decidir singularmente al respecto, concretamente en relación con los Centros objeto del Convenio o si, por el contrario, las normas impugnadas han de considerarse una intromisión ilegítima en la esfera competencial autonómica”.

Y finalmente, en su FJ 5 señala la diferencia entre la enseñanza en la lengua propia y la enseñanza de la lengua propia, al declarar que:

“Sucede, sin embargo, que la cuestión que aquí se debate no versa sobre la enseñanza «en» catalán, lengua propia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sino sobre la enseñanza «de» dicha lengua como asignatura. Es decir, el conflicto afecta a una concreta materia respecto de la cual el Estatuto -de acuerdo con el art. 148.1.17.ª CE- ha previsto expresamente la competencia autonómica exclusiva: «La Comunidad Autónoma -dice el art. 14 del Estatuto, que ahora resulta pertinente reiterar- tiene competencia exclusiva, en armonía con los planes de estudios estatales, para la enseñanza de la lengua catalana...».

El Consejo de Gobierno balear, en definitiva, esgrime un título competencial específico, que, además, como vimos *supra* en el fundamento jurídico 2.º, fue utilizado en la Ley 3/1986, de Normalización Lingüística, para atribuir precisamente a sus órganos competentes la facultad de decidir acerca de la enseñanza del catalán, lengua propia de las Islas Baleares así como de la eventual exención de tal enseñanza. Planteado de este modo el asunto, se llega a la conclusión de que las controvertidas disposiciones estatales entrañan una injerencia ilegítima en el ámbito competencial acotado por el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares”.

En fin, como también señalamos en nuestro Dictamen 44/2000, corresponde al Parlamento de Navarra diseñar el modelo lingüístico navarro, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa y de las competencias que tiene atribuidas en la LORAFNA para regular el uso del vascuence en Navarra y en materia de enseñanza dentro del bloque de la constitucionalidad.

II.6ª. La legislación relativa al vascuence y a la Universidad

Ha de partirse también de las líneas generales señaladas en nuestro Dictamen 44/2000, en cuanto a la legislación ordinaria estatal y foral. Decíamos allí que el Estado tiene competencia para regular, al amparo del artículo 149.1.1.ª CE, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano (STC 82/1986, FJ 4). Dicha regulación estatal se encuentra contenida, por lo que ahora nos afecta, en el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que remite al ordenamiento autonómico el uso de la lengua en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y prescribe que se traduzcan al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (salvo que lo sea en otro territorio donde también sea cooficial la lengua original del documento: STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 9) y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

El resto de la normativa reguladora del uso de las lenguas oficiales es competencia foral, tal como hemos señalado antes, y las Comunidades Autónomas que disponen de lenguas cooficiales tienen amplias facultades para diseñar el régimen jurídico de la lengua propia. La Comunidad Foral de Navarra ha ejercido su competencia mediante la promulgación de la LFV, de la que extractamos algunos principios y normas que tienen relevancia a los fines de este informe.

La LFV se estructura en cuatro partes: un Título Preliminar, sobre disposiciones generales; un Título I relativo al uso normal y oficial del vascuence; un Título II, de la enseñanza; y un Título IV sobre los medios de comunicación social. Pues bien, en nuestro Dictamen 44/2000 aludíamos a las dos primeras (Título preliminar y Título I) en términos que también ahora conviene reproducir.

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

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

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

- a) Derecho de los ciudadanos a usar y ser atendidos en la lengua oficial que elijan (artículo 10).
- b) Validez de las actuaciones administrativas que empleen cualquiera de las dos lenguas cooficiales (artículo 11).
- c) Obligación de que los documentos se redacten en ambas lenguas, salvo que todos los interesados elijan la utilización de una sola (artículo 11).
- d) Redacción y expedición de documentos públicos en la lengua que elija el otorgante o interesado, salvo que deban surtir efectos fuera de la zona vascófona, en cuyo caso se expedirán, en todo caso, en castellano (artículo 12).
- e) Promoción de la capacitación en el uso del vascuence del personal de las Administraciones o empresas públicas que deba prestar servicios en la zona (artículo 15).
- f) Uso del castellano y el vascuence en todos los actos, publicaciones y rótulos de las Entidades Locales, con respeto de las denominaciones tradicionales (artículo 16).

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

En la zona mixta, donde no existe la cooficialidad, rige como principio básico el derecho de todos los ciudadanos de usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra de dicho territorio, para lo cual se permite a éstas establecer que el conocimiento del vascuence tenga carácter preceptivo o se califique como

mérito para acceder a empleos públicos (artículo 17 LFV). La zona mixta no es zona vasco parlante en el sentido del artículo 9 de la LORAFNA, puesto que no se otorga al vasco el estatuto de cooficialidad, sino el de lengua protegida.

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

Es preciso ahora –a diferencia de entonces-, dado el objeto del proyecto de Ley Foral aquí examinado, adentrarnos en las líneas básicas de la LFV en cuanto a la enseñanza (Título II, artículos 19 a 26). El punto de partida lo constituye su artículo 19 que determina que “todos los ciudadanos tienen derecho a recibir la enseñanza en vasco y en castellano en los diversos niveles educativos, en los términos establecidos en los capítulos siguientes”. Tales capítulos aluden respectivamente a la enseñanza en la zona vascofona (Capítulo II, artículo 24), en la zona mixta (Capítulo III, artículo 25) y en la zona no vascofona (Capítulo IV, artículo 26). Tal regulación contiene algunas determinaciones genéricas, otras que expresamente se refieren a la enseñanza no universitaria (artículos 24.2, 24.3 y 25.2) y en particular determina que “el Gobierno de Navarra llevará a cabo, en el ámbito de sus competencias, las acciones necesarias para que los planes de estudio de los centros superiores de formación del profesorado garanticen la adecuada capacitación del profesorado necesario para la enseñanza en vasco” (artículo 21).

Pasando a la materia universitaria, la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, de creación de la Universidad Pública de Navarra –modificada por Ley Foral 25/2002, de 2 de julio-, nada dice sobre el vasco. Y tampoco la Ley Foral 20/1994, de 9 de diciembre, de creación del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Los Estatutos de la Universidad Pública de Navarra, aprobados por Decreto Foral 68/1995, de 13 de marzo, contienen algunas determinaciones en cuanto al vasco: su artículo 6.1 señala que “el castellano y el

euskara son lenguas propias de la Universidad Pública de Navarra y, en consecuencia, todos los universitarios tienen derecho a conocerlas y usarlas”; el artículo 90.h) incluye entre los derechos de los alumnos “los establecidos por la legislación vigente sobre la enseñanza en los dos idiomas oficiales de Navarra”; y el Título V sobre el euskara en la Universidad (artículos 102 a 109), integrado por dos Capítulos, el primero de disposiciones generales y el segundo relativo a la Comisión para la Normalización Lingüística y Unidad Técnica de Euskara, destacando de ellos el artículo 102.1 que dispone que “todos los miembros de la Comunidad universitaria tienen garantizado el derecho a utilizar el castellano y el euskara, en los términos establecidos en el artículo siguiente, sin que nadie pueda ser discriminado por la utilización de cualquiera de ambas lenguas, en el ámbito de la Universidad”.

Frente al referido tenor de algunos de los preceptos de los Estatutos, en la redacción dada a los mismos por el Gobierno de Navarra con ocasión de su aprobación, se interpuso recurso contencioso-administrativo por la Universidad, por entender que se había excedido del control de legalidad y vulnerado consiguientemente la autonomía universitaria. Dicho recurso fue estimado íntegramente por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de enero de 1999 (recurso núm. 572/95), que está empero pendiente del recurso de casación promovido por el Gobierno de Navarra ante el Tribunal Supremo. Como indica la citada Sentencia, un grupo de preceptos se refieren a la regulación “del euskara en la Universidad”, pudiendo compendiarse su criterio al respecto en dos aspectos: de un lado, las modificaciones introducidas por el Gobierno de Navarra eran más bien matizaciones, correcciones técnicas o de estilo, que iban más allá del control de la legalidad, ya que el texto originario adoptado por la Universidad no era contrario a la legislación aplicable, en concreto la LFV, en cuanto la propia redacción de ellos se remite a la legislación vigente; y de otro, declara que “ciertamente, corresponde al Parlamento y al Gobierno Foral, cada uno en el ámbito de sus competencias, regular el marco jurídico correspondiente a la enseñanza en vascuence en el ámbito universitario, cuestión que no aparece

negada por la institución universitaria o contradicha por la regulación de ella emanada” [fundamento de derecho cuarto, d)].

Asimismo la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 9 de diciembre de 1998 (recurso núm. 298/95), desestimatoria del recurso contra resolución del Rector de la Universidad Pública de Navarra sobre convocatoria de concurso ordinario para la provisión de una plaza de profesor titular de Universidad bilingüe, castellano-euskera, declaró que la LFV era de aplicación a la enseñanza universitaria, señalando que “la Universidad Pública de Navarra que tiene su sede en Pamplona, encuadrada en la zona mixta [art. 5º, b)], pero su servicio se extiende a todo el territorio de la Comunidad Foral, por lo tanto, y sin perjuicio de una Ley que regule con carácter especial el uso del vascuence en el ámbito de la enseñanza universitaria, la remisión que hacen los Estatutos de la Universidad Pública en punto al caso del euskera a lo que establezca la Ley [art. 90, h)] hay que entenderla hecha a los preceptos de la Ley del vascuence que son de aplicación general”.

Así pues, tales Sentencias confirman el criterio más arriba expresado a la luz del bloque de la constitucionalidad y de la jurisprudencia constitucional, de que el Parlamento de Navarra puede regular específicamente el uso y la enseñanza del vascuence en el ámbito universitario de Navarra.

Finalmente, el Decreto Foral 298/1998, de 13 octubre, establece el procedimiento para la creación o reconocimiento de centros universitarios y para la autorización de estudios superiores en la Comunidad Foral. Su artículo 4 dispone que “la creación, reconocimiento y supresión de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios y otros Centros análogos, así como la autorización para implantar o suprimir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales, se efectuará por Decreto Foral, a propuesta del Consejo Social o de la propia Universidad en el caso de las privadas, y previo informe del Consejo de Universidades”.

II.7ª. Examen del proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra

Con carácter preliminar, debe recordarse que las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional (artículo 37 LORAFNA) y que nuestra opinión ha de ser estrictamente jurídica, sin contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia (artículo 1.2 de la LFCN). Por tanto, el proyecto de Ley Foral considerado ha de contrastarse con el bloque de la constitucionalidad, del que se ha dado cuenta anteriormente.

El Título I del proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra determina el régimen lingüístico de la enseñanza en la Universidad Pública de Navarra, en torno a las previsiones siguientes: la impartición exclusivamente en castellano de la docencia de todas las materias o asignaturas que figuran o figuren en sus planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (artículo 1), con la salvedad de que la Universidad puede incluir asignaturas de libre elección impartidas en vascuence (artículo 4); la posibilidad de que la Universidad establezca líneas curriculares u otras enseñanzas en vascuence conducentes, en su caso, a la obtención de títulos propios (artículo 2); y la Universidad podrá establecer líneas de docencia bilingües en los estudios de Magisterio si así lo exigen las necesidades del sistema educativo y la adecuada capacitación de los titulados necesarios para la enseñanza en vascuence, siendo precisa la propuesta favorable del Consejo Social y la autorización del Gobierno de Navarra (artículo 3).

Tales preceptos se dictan en ejercicio de la competencia que corresponde a Navarra en materia de régimen jurídico del vascuence, ya que, como se ha indicado, corresponde al Parlamento de Navarra fijar el modelo de cooficialidad en los distintos sectores, gozando para ello de un amplio margen de discrecionalidad (artículo 9 LORAFNA). Tal competencia

está reforzada por las competencias de desarrollo legislativo que corresponden a Navarra en materia de enseñanza (artículo 47 LORAFNA).

Partiendo de la competencia del Parlamento de Navarra para tal regulación, procede comprobar si la misma respeta el bloque de la constitucionalidad o, desde la misma perspectiva, los derechos constitucionales de los ciudadanos en materia educativa, las competencias del Estado y la autonomía universitaria.

A la vista de la reseñada doctrina constitucional, la regulación legal proyectada no contradice ningún derecho educativo de los ciudadanos, por cuanto que del artículo 27 de la Constitución no se deriva un derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad a elección de los interesados (STC 337/1994, FJ 9, B), ni el vascuence es cooficial en todo el territorio navarro, encontrándose la Universidad Pública de Navarra en este momento ubicada en la zona mixta y previéndose la implantación de estudios universitarios en la zona no vascófona. Tampoco vulnera las competencias del Estado en cuanto a la legislación básica en materia de educación, según resulta del artículo 149.1.30ª de la Constitución, pues, fijadas por aquél las normas básicas en la materia, su desarrollo y la concreta regulación del euskera en la enseñanza universitaria corresponde en el ámbito de Navarra a la Comunidad Foral, que puede determinar el alcance y efectos que estime oportunos.

Resta abordar si tales determinaciones respetan la autonomía universitaria en los términos fijados por la LOU. Para tal enjuiciamiento, son tres los parámetros a considerar: la autonomía universitaria se manifiesta en la libertad de cátedra, de investigación y estudio (artículo 2.3); las funciones reconocidas a la Comunidad Foral en cuanto a la autorización de enseñanzas e informe favorable de la valoración económica de los planes de estudio y especialmente en materia financiera para subvenir a la financiación de la Universidad; y finalmente, con la salvedad del artículo 3, la regulación se refiere a la enseñanza en vascuence y no del vascuence. Pues bien, esa triple perspectiva permite inferir que el proyecto no desconoce la autonomía universitaria, toda vez que: en primer lugar, la Universidad está también

sujeta a la legislación que, en ejercicio de sus competencias, dicte la Comunidad Foral de Navarra, que ha de ser respetada por sus Estatutos (artículo 6 de la LOU); en segundo lugar, la enseñanza en una determinada lengua no interfiere la libertad académica en sus manifestaciones de libertad de cátedra, de investigación y de estudio, pues ha de atenerse a la establecida como oficial por el poder público territorial competente; en tercer lugar, corresponde a la Comunidad Foral autorizar la impartición de enseñanzas por la Universidad en los términos fijados por la legislación universitaria; y en cuarto lugar, la impartición de docencia en la lengua cooficial entraña obviamente determinados costes, incluidos los de personal, que hacen entrar en juego las funciones autonómicas sobre la valoración económica de los planes de estudio y en definitiva en cuanto a la financiación de la Universidad (artículos 35.2 y 81 de la LOU).

La autonomía universitaria no está excluida de limitaciones, entre las que se encuentran las legítimas disposiciones dictadas por la Comunidad Foral dentro de sus competencias, aquí en materia lingüística y de enseñanza, desarrollándose en el marco de las enseñanzas autorizadas por la Comunidad Autónoma y de las disponibilidades personales y materiales con que pueda contar, lo que viene determinado por decisiones que, en ejercicio de sus competencias en materia universitaria, corresponde adoptar a la Comunidad Foral de Navarra (STC 106/1990).

Por otra parte, el artículo 2 se ajusta a la previsión del artículo 34.3 de la LOU. Y el artículo 3, en cuanto a la exigencia preceptiva de propuesta favorable del Consejo Social y autorización del Gobierno de Navarra es manifestación de la previsión general contenida en el artículo 14.3 de la LOU, según la cual la Ley de la Comunidad Autónoma regulará las funciones del Consejo Social, así como del Decreto Foral 298/1998.

En consecuencia, entendemos que los preceptos integrantes del Título I no son contrarios al bloque de la constitucionalidad.

Igual criterio es trasladable al Título II, cuyo artículo 5 se limita a trasladar los precedentes preceptos a los centros públicos de enseñanza superior.

El artículo 6, integrante del Título III, remite el uso del vascuence por los servicios administrativos y no docentes de la Universidad Pública de Navarra y de los Centros públicos de educación superior a “las disposiciones que con carácter general regulen esta materia para el resto de las Administraciones Públicas de Navarra”; esto es, a las correspondientes disposiciones de la LFV y reglamentos que las desarrollan. No contiene, por tanto, aquel precepto una regulación material propia, sino que reenvía a la legislación sobre régimen lingüístico aplicable a las Administraciones públicas de Navarra. Desde una perspectiva general, también la Administración universitaria, en cuanto institución pública radicada en Navarra, está sujeta a la regulación que, en ejercicio de sus competencias, realicen las instituciones forales en materia de cooficialidad, por lo que, en principio, no cabe objetar tal disposición desde el punto de vista de la constitucionalidad.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, como se ha reseñado, declara que la competencia autonómica en materia lingüística se delimita por el territorio e independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos, aquí el universitario, si bien no puede extenderse a la concreta puesta en práctica por el Estado para sus organismos propios en la Comunidad (STC 82/1986). Ello exige considerar que la Universidad Pública de Navarra, creada por Ley Foral y situada en Navarra, constituye una Administración propia, separada e independiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (cfr., por todas, STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4, en cuanto a la función pública universitaria), dotada de autonomía constitucionalmente garantizada. Pues bien, no cabe duda que la Administración universitaria ha de aplicar y cumplir la regulación legal y reglamentaria del uso del vascuence que dicten las instituciones forales, en el ámbito de sus competencias, pero ello no alcanza a su puesta en práctica por la Universidad para sus propios órganos, que se incluye dentro de la potestad organizativa interna de la Universidad en desarrollo de su autonomía.

En consecuencia, no puede tacharse tal precepto en cuanto constituye una mera remisión a la legislación en cada momento vigente en materia de

régimen lingüístico, sin perjuicio de que ésta haya de respetar la autonomía que corresponde a la Universidad, que, a su vez, ha de ajustarse al marco jurídico fijado en el artículo 6 de la LOU.

Tampoco puede objetarse el artículo 7, único integrante del Título IV, que asimismo reenvía a las disposiciones aplicables a las Administraciones públicas de Navarra, por las razones ya indicadas.

La disposición derogatoria establece la derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la futura Ley Foral, lo que más bien supone la fijación de una regulación específica, que excluye, en la medida en que se oponga, la regulación general. La regla de que las leyes se derogan por otras posteriores (artículo 2.2 del Código Civil) impide plantear objeción a aquella disposición, sin perjuicio de lo que más adelante se indicará sobre el carácter de la Ley Foral aquí considerada.

Las disposiciones finales se limitan a autorizar el desarrollo reglamentario por el Gobierno, que habrá de realizarse en el marco de sus competencias y con respeto al ordenamiento jurídico superior, así como a fijar el momento de entrada en vigor de la norma legal. Por tanto, nada hay que objetar a tales disposiciones.

Finalmente, respecto de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ha de indicarse que los Tratados Internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (por todas, STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 11, en relación con la Carta Europea de Autonomía Local). Ahora bien, los preceptos aquí considerados respetan los compromisos fijados en las referidas disposiciones de la Carta sobre la enseñanza y el uso del vascuence ante las autoridades regionales y locales. En particular, en materia de enseñanza, los términos de la Carta son abiertos y genéricos, pues el compromiso se refiere “al territorio donde se hablen dichas lenguas y según sea la situación de cada una de ellas” y consiste en “fomentar y/o autorizar el establecimiento de una enseñanza universitaria u otras formas de enseñanza superior en las lenguas regionales o minoritarias, o de medios que permitan estudiar esas lenguas en la

universidad o en otros centros de enseñanza superior” y “garantizar la formación inicial y permanente del profesorado necesario para aplicar los párrafos de a) a g) que haya aceptado la Parte” (artículo 8, párrafo 1, apartados e.iii, h). Por ello, los artículos 1, 2 y 4 del proyecto cubren el compromiso del citado apartado e.iii y el artículo 3 el compromiso del apartado h).

II.8ª. Sobre el carácter de la Ley Foral

Según se ha reseñado, la exposición de motivos del proyecto de Ley Foral examinado expresa como fundamento jurídico del mismo el artículo 9 de la LORAFNA. Este precepto remite a una ley foral la regulación del vascuence en Navarra, específicamente del uso y de la enseñanza del vascuence (apartado 2).

Por su parte, el artículo 20.2 de la LORAFNA establece que “requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara”. A su vez, el artículo 149 del Reglamento del Parlamento, aprobado el 2 de febrero de 1995, requiere mayoría absoluta para la aprobación de la ley foral citada –en lo que aquí interesa- en el artículo 9.2 de la LORAFNA.

Por tanto, como señalamos en el Dictamen 44/2000 y hemos reiterado más atrás, la ley foral citada en el artículo 9.2 de la LORAFNA, esto es, la que determine las zonas vascoparlantes de Navarra, regule el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordene la enseñanza de esta lengua, es una ley foral de mayoría absoluta de las previstas en el artículo 20.2 de la LORAFNA.

Sobre las leyes forales de mayoría absoluta, se ha pronunciado también este Consejo en el Dictamen 36/2002, de 25 de junio; por lo que hemos de reiterar la doctrina allí fijada, añadiendo algunas consideraciones adicionales precisas para el presente asunto.

El examen de esta específica tipología de leyes forales, las leyes forales de mayoría absoluta del artículo 20.2 de la LORAFNA, ha de comenzar refiriendo los criterios fijados al respecto por distintas Sentencias. Ya la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, en su sentencia de 26 de junio de 1986, respecto de una regulación legal posterior por una Ley Foral ordinaria (Ley Foral 9/1985, de 25 de mayo) de un extremo en materia de función pública antes regulado por una Ley Foral de mayoría absoluta (Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra), declaraba:

“... ya que si bien es cierto que en los arts. 20 y 25 de la LORAFNA, norma que al regular el sistema institucional de Navarra como Comunidad Política, queda integrada en el llamado bloque de constitucionalidad, consagran en el plano de esta Comunidad, la existencia de una categoría de normas que despliegan un papel similar al de la Leyes Orgánicas en el estatal, y que esa calidad era atribuible a la Ley 23/1983, de Gobierno y Administración, según su Disposición final, y que la calificación asignable a estas otras Leyes Forales, 13/1983, Estatuto de Personal, y 9/1985, de régimen de provisión de Jefaturas de Negociado, es la de normas aprobadas por mayoría simple, que como tales no pueden ser utilizadas para la regulación de materias propias de aquella otra categoría legal –leyes orgánicas forales-, debe tenerse en cuenta, a pesar de ello, que resulta plenamente aplicable al caso la doctrina legal fijada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 13 de febrero de 1981, respecto a que la reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica, hubiera de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de necesidad de mayoría absoluta para su modificación ulterior, dado que puede acontecer -viene a decir tal Tribunal- que hayan pasado a formar parte de una Ley Orgánica preceptos que no participan de aquella naturaleza y que, sin duda, podrán ser modificados posteriormente por ley ordinaria”.

Posteriormente, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 14 de enero de 2000, ha mantenido en relación con el artículo 260 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, que “el precepto comentado, no tiene un valor superior al del resto de las normas con rango de Ley de nuestro ordenamiento jurídico, pues el hecho de que por similitud

a las leyes orgánicas, la misma debiera ser aprobada por mayoría absoluta, no le confiere un superior valor jerárquico, ya que la exigencia de mayoría absoluta, es consecuencia del principio de competencia, y no del de jerarquía normativa”.

Conviene, además, en razón del señalado parangón –sin desconocer las notables diferencias- entre las leyes forales de mayoría absoluta y las leyes orgánicas en el ámbito estatal, una referencia a la doctrina constitucional en torno a éstas últimas, que luego puede ayudar para perfilar los criterios relativos a ese tipo específico de leyes forales.

Desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, el Tribunal Constitucional ha señalado que (FJ 21):

“... si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (Art. 81 C.E.), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria”.

“... la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de tal forma que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2, CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional, que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza”.

Así pues, esta STC 5/1981 fija un concepto material de ley orgánica, rechazando su configuración sobre una base formal, de suerte que la ley orgánica sólo puede regular las materias reservadas a la misma, a las que únicamente alcanza la necesidad de mayoría cualificada en su modificación.

El rechazo de un concepto formal de ley orgánica se justifica en la propia STC 5/1981 al declarar que (FJ 21, A):

“ ... llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos

tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas”.

Es más, la STC 5/1981 (FJ 21, C) señala que la declaración de su carácter puede incluirse en la ley orgánica, pero que si ésta no lo hiciera o su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la sentencia constitucional correspondiente la que “deba indicar qué preceptos de los contenidos en la ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, contribuyendo de este modo tanto a la depuración del ordenamiento como a la seguridad jurídica, que puede quedar gravemente afectada por la inexistencia o por la imperfección de las citadas normas de articulación”.

Asimismo, la doctrina constitucional ha fijado un criterio estricto sobre las materias reservadas a ley orgánica, que se circunscriben, en cuanto a los derechos fundamentales, a las disposiciones que desarrollen la Constitución en forma directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, pues, como señala la STC 127/1994, de 5 de mayo (FJ 3), “no sólo las materias objeto de la reserva de Ley Orgánica sino también la expresión «desarrollo» que la Constitución emplea para delimitar en este extremo el objeto de las Leyes Orgánicas ha de recibir una interpretación restrictiva. Así, tal expresión se refiere al desarrollo «directo» de los derechos fundamentales”. Y en relación con el “régimen electoral general”, se ha rechazado su equiparación con “elecciones generales”, entendiéndose que se refiere tanto a las elecciones de los artículos 67 a 70, como a las del artículo 140 de la Constitución, siendo más amplio que el desarrollo del artículo 23.1, comprendiendo todo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral (STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 2).

La Orgánica tiene, en suma, carácter excepcional, pues “el rango de Ley Orgánica o la atribución del mismo a determinados preceptos de una Ley (...) no debe llevarse más allá de los casos especialmente determinados en el artículo 81.1 de la Constitución, porque, según reiterada doctrina de este Tribunal contenida, entre otras Sentencias, en la 5/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto, constituyen una excepción al régimen general de las mayorías parlamentarias, base del sistema democrático, que

sólo puede admitirse en los casos expresamente previstos por el citado precepto constitucional” (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 15). Así lo reitera la STC 127/1994 (FJ 3) al decir que “en diversas resoluciones hemos afirmado que nuestro constituyente, al configurar la denominada Ley Orgánica (artículo 81 CE), lo ha hecho, y así lo ha interpretado este Tribunal Constitucional «de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria» (STC 160/1987)”.

Este Consejo entiende que las leyes de mayoría absoluta del artículo 20.2 de la LORAFNA son una categoría específica de leyes forales, excepción a la regla general de las leyes de mayoría simple del apartado 1 del mismo precepto, conformadas por un elemento material (materias reservadas) y otro procedimental (mayoría absoluta). A partir del artículo 20.2 de la LORAFNA y considerando –no obstante las diferencias existentes- las líneas maestras de aquella doctrina relativa a las leyes orgánicas, cabe observar en tales leyes forales de mayoría absoluta –en lo que ahora es menester- las notas siguientes: su carácter excepcional, lo que conlleva su interpretación restrictiva; la configuración material y estricta de la reserva por referencia a las concretas materias u objetos normativos fijados en la LORAFNA, sin que estas Leyes Forales puedan invadir materias correspondientes a Ley Foral ordinaria; su relación con las leyes forales ordinarias está basada en el principio de competencia y no en el de jerarquía; la posibilidad de leyes forales de mayoría absoluta parciales, de suerte que el Parlamento de Navarra incluya, por razones de seguridad jurídica, la calificación del carácter de los preceptos integrantes de la misma, que no puede alcanzar a aquellos que no estén reservados a dicho tipo especial; y, en fin, la necesidad de su modificación por mayoría cualificada, si bien ceñida a aquellas materias que vengan indubitadamente protegidas mediante su específica reserva a la ley foral de mayoría absoluta, puesto que la normación de las materias ajenas a las mismas no goza definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de leyes aunque se incluya en ellas.

A la vista de esos criterios ha de examinarse si el proyecto de Ley Foral ahora considerado tiene, total o parcialmente, el carácter de ley foral de mayoría absoluta del artículo 20.2 de la LORAFNA. Pues bien, atendiendo a un criterio material, su contenido versa sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior o universitaria, entroncando, además, su artículo 3 con la enseñanza del vascuence. En consecuencia, habida cuenta de que la ley foral que regule el uso oficial del vascuence y ordene la enseñanza del vascuence (artículo 9.2 de la LORAFNA) es una ley de mayoría absoluta, ha de concluirse que el proyecto de Ley Foral, en cuanto versa estrictamente sobre tales materias sujetas a dicha reserva, ha de tener también en su totalidad el carácter de ley foral de mayoría absoluta.

Esa calificación resulta corroborada si se considera el proyecto de Ley Foral en relación con la vigente Ley Foral del Vascuence, que ha desarrollado la citada previsión del artículo 9.2 de la LORAFNA. En efecto, es claro el paralelismo y la coincidencia material del artículo 3 del proyecto con el artículo 21 de la LFV, que resulta modificado y adaptado a la presente realidad de efectivo ejercicio por Navarra de sus competencias en materia de enseñanza. Asimismo, las remisiones de los artículos 6 y 7 del proyecto han de entenderse realizadas ante todo a la propia regulación sobre el uso del vascuence contenida en la LFV. Y la disposición derogatoria del proyecto sólo puede entenderse en su relación con la LFV, respecto de la que fija, en parte, unas reglas especiales sobre el uso del vascuence en el ámbito específico universitario.

En consecuencia, los preceptos del proyecto de Ley Foral aquí considerado se dictan con fundamento en el artículo 9.2 de la LORAFNA, constituyendo un desarrollo directo de la materia en el mismo prevista, por lo que, en virtud de los artículos 20.2 de la LORAFNA y 149.1 del RPN, tienen el carácter de ley foral de mayoría absoluta. Por tanto, su aprobación por el Parlamento de Navarra precisa de mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

No obsta a ello que se trate de otra Ley Foral que desarrolle el artículo 9.2 de la LORAFNA y que no se haya articulado de forma integrativa –por modificación directa y expresa– de la vigente Ley Foral del Vascuence. Como

ha señalado el Tribunal Constitucional, “si la Constitución no establece lo contrario –y lo contrario ha de entenderse siempre excepcional-, corresponde a la oportunidad política decidir si la legislación se hace por partes o de una sola vez” (SSTC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 1, y 72/1984, de 14 de junio, FJ 5).

En suma, la definición por Parlamento de Navarra en la propia ley foral de mayoría absoluta de los preceptos de la misma que tengan tal carácter contribuye a la seguridad jurídica, más aún cuando –a diferencia de las leyes orgánicas- no se aprecia aquí factor distintivo o identificador en la denominación. Por tanto, el proyecto examinado debe incorporar una disposición que exprese su carácter de ley de mayoría absoluta de acuerdo con los artículos 9.2 y 20.2 de la LORAFNA. Todo ello, sin perjuicio de que la determinación definitiva de tal calificación corresponde en último término al Tribunal Constitucional.

III. CONCLUSIONES

1ª/. El proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra no contradice el bloque de la constitucionalidad.

2ª/. En dicha Ley Foral, por razones de seguridad jurídica, habrá de expresarse su naturaleza de Ley Foral de mayoría absoluta con fundamento en los artículos 9.2 y 20.2 de la LORAFNA.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.