

<p>Expediente: 27/2000 Órgano: Pleno Objeto: Proyecto de Decreto Foral sobre regulación del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra Dictamen: 44/2000, de 6 de noviembre</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 6 de noviembre de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Pedro Charro Ayestarán, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

El día 27 de junio de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, sobre el proyecto de Decreto Foral sobre regulación del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en su reunión de 19 de junio de 2000.

El día 20 de julio de 2000, el Presidente del Consejo de Navarra solicitó al Presidente del Gobierno de Navarra la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y 29.2 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

El día 20 de octubre de 2000, quedó integrado el expediente recibido en el Consejo de Navarra con los siguientes documentos:

1. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.
2. Texto de proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen.
3. Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra, adoptado en sesión de 28 de febrero de 2000, relativo a la elaboración de un nuevo Plan para la aplicación de las medidas previstas en el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, de regulación del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.
4. Informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local, adoptado con fecha 18 de octubre de 2000.

Unos días más tarde se recibieron y se incorporaron al expediente las certificaciones expedidas: por el Jefe de Sección de Régimen Jurídico del personal Funcionario e Inspección y Secretario de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, acompañada del acta 3/2000 de la reunión de la citada Mesa General de Negociación celebrada el 18 de octubre de 2000; y por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico del Personal Laboral y Secretario de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supra Empresarial del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, acompañada del acta 3/2000 de la reunión de la mencionada Comisión Negociadora celebrada también el 18 de octubre; debatiéndose e informándose en ambas por las organizaciones sindicales el borrador del texto del Decreto Foral sobre regulación del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

Entiende del presente asunto el Pleno del Consejo en ejecución de Acuerdo adoptado por este órgano, en sesión de 21 de septiembre de 2000, en el que, a propuesta de la Comisión Permanente y al amparo de los

artículos 16.1.g) y 17.2 LFCN, recabó la competencia para conocer, entre otros, del presente asunto.

En reunión del Pleno de 30 de octubre de 2000 se debatieron ampliamente y se establecieron los argumentos y conclusiones, y se dejó para la siguiente sesión —celebrada el 6 de noviembre de 2000— el acuerdo final sobre la redacción definitiva del texto del dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Competencia del Gobierno de Navarra y carácter preceptivo del dictamen

El Decreto Foral sometido a dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra se dicta en desarrollo de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce (desde ahora LFV), cuya Disposición Final Primera faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y aplicación.

Por lo tanto, el Gobierno de Navarra es competente para aprobar el D , el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 17.1.a) de la LFCN, conociendo del mismo el Pleno del Consejo en virtud del citado acuerdo de 21 de septiembre de 2000.

II.2ª. Tramitación

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información

pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

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

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, informes que, en el presente caso, se limitan al emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y al dictamen de la Comisión Foral de Régimen Local.

La parquedad de la legislación foral y la ausencia de una regulación general han motivado que este Consejo de Navarra —a partir de los principios y reglas contenidos en la Constitución Española (desde ahora CE), en particular los configuradores de la Administración como una organización al servicio objetivo de los intereses generales que ha de actuar con eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (artículo 103 CE) y el principio de audiencia (artículo 105 CE)—, haya sugerido en anteriores ocasiones la cabal regulación legal en el Derecho navarro del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Mientras no exista una norma legal donde se regule de forma más detallada el procedimiento de elaboración de las disposiciones

administrativas de carácter general en la Comunidad Foral de Navarra, es al propio Gobierno de Navarra, a los órganos titulares de la potestad reglamentaria, o a los órganos con competencia para iniciar e impulsar el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias, a quienes corresponde determinar qué informes, estudios y actuaciones —además de los expresamente previstos para casos concretos, como pueden ser, en esta ocasión, el informe de la Comisión Foral de Régimen Local o el dictamen del Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral— han de preceder a la aprobación de la norma reglamentaria, para garantizar su legalidad, acierto y oportunidad.

En nuestro caso, el proyecto de Decreto Foral de regulación del uso del Vasco en las Administraciones Públicas de Navarra, viene precedido de un informe de legalidad emitido por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, por el informe preceptivo de la Comisión Foral de Régimen Local y por las actas acreditativas de su conocimiento e informe en el seno de la Mesa General de Negociación del personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

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

La norma fundamental en la materia que nos ocupa es la del artículo 3 de la CE, cuyos dos primeros apartados establecen 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.”

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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora 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 vascoparlante, 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 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, siendo el Tribunal Constitucional quien ha delineado los trazos esenciales de la noción de oficialidad (STC 82/1986, de 26 de junio de 1986), que se resumen del siguiente modo:

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

De aquí se puede deducir que el castellano es medio de comunicación normal de todos los poderes públicos de Navarra y es asimismo instrumento que puede ser utilizado ante ellos por los administrados, que no sólo tienen derecho, sino también deber de conocerlo. El vascuence, en cuanto idioma igualmente oficial en la zona 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 84/1986, de 26-6-1986, FJ 2), aunque sí un derecho a usarlo en sus relaciones con las Administraciones públicas de todo orden situadas en la zona vasco parlante, derecho implícito en el artículo 9 de la LORAFNA (STC 82/1986, de 26-6-1986).

Si descendemos a un ámbito más concreto, la doctrina del Tribunal Constitucional aporta algunos otros criterios relevantes para abordar el análisis jurídico del proyecto de Decreto Foral que se ha sometido a nuestra consideración:

- 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 d 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).
- c) No se puede excluir el uso del castellano en un procedimiento administrativo cuando una de las partes que intervengan en el mismo decida hacer uso de su derecho de elección de lengua, sin que sea salvaguardia suficiente el derecho a ser informado en la lengua que se desee.
- d) La Comunidad Autónoma puede prescribir, en el ámbito de sus competencias, el conocimiento de la lengua cooficial para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito, entre otros, cierto nivel de conocimiento de dicha lengua. Pero —añade el propio Tribunal Constitucional— ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la C.E., y sin que en la aplicación del precepto legal en

cuestión se produzca discriminación. La proporcionalidad de una medida de esa naturaleza ha de evaluarse en función de su necesidad como instrumento para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a usar una determinada lengua en el territorio donde la misma tiene reconocido el *estatus* de la cooficialidad. “La exigencia del bilingüismo ha de llevarse a cabo con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad desde la perspectiva de lo dispuesto en los arts. 23.2, 139.1 y 149.1.1.º de la Constitución” (STC 82/1986, FJ 14). Esta idea se ha perfilado aún más en la STC 46/1991, donde se dice que sería discriminatorio exigir un conocimiento de la lengua particular sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate (FJ 4).

Este último punto, relativo al conocimiento de lenguas distintas del castellano como requisito para el acceso a la función pública, ha sido objeto de sentencia del Tribunal Supremo de 15-12-1998, recaída en recurso de casación en interés de ley interpuesto por diversas entidades locales contra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra declarativa de la nulidad de un acuerdo del Ayuntamiento de Barañain, en la que se sintetiza la doctrina legal en esta materia, sobre la que han recaído una larga serie de pronunciamientos entre los que cabe destacar las sentencias del TS de 16-4-1990, 8-7-1994, 18-4-1995, 19-2-1996, 26-3-1996, 16-7-1997, y, más concretamente, en las de 22-7-1996 y de 20-3-1998. Los criterios jurisprudenciales que se tienen por consolidados para los territorios donde se encuentre establecida la cooficialidad de una lengua distinta del castellano, y que han vuelto a repetirse más recientemente en la STS de 8-3-1999, son los siguientes:

- a) Puede valorarse como mérito no eliminatorio el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano.
- b) Como excepción, para concretas y determinadas plazas, se pueden establecer pruebas de conocimiento del idioma cooficial de la respectiva Comunidad Autónoma, con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a usar dicha lengua.

- c) Es discriminatoria la exigencia del conocimiento de lenguas cooficiales cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas, debiendo tenerse en cuenta el grado de perturbación que pueda producir a los administrados la no exigencia de dicho requisito y el objetivo de garantizar que alguno de los funcionarios habla el idioma peculiar del territorio, todo ello matizado por la vigencia del deber constitucional de conocer el castellano.
- d) Cuando no medien las citadas circunstancias que justifican la exigencia del conocimiento de la lengua cooficial, sigue siendo plenamente aplicable la constante tesis jurisprudencial que considera discriminatoria la exigencia del conocimiento de los idiomas de las Comunidades Autónomas con carácter obligatorio, expreso o implícito.

II.4ª. La legislación ordinaria estatal y foral

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

El Estado tiene competencia para regular, al amparo del artículo 149.1.1.ª CE, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano (STC 82/1986, de 26-6-1986, 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 (desde ahora LRJ-PAC), modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que remite al ordenamiento autonómico el uso de la lengua en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y prescribe que se

traduzcan al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (salvo que lo sea en otro territorio donde también sea cooficial la lengua original del documento: STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 9) y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

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

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

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

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

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

A la vista de los efectos jurídicos que la LFV prevé para la zona vascófona, esta zona es la que se corresponde con la zona 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 vascoparlante en el sentido del artículo 9 de la LORAFNA, puesto

que no se otorga al vascuence el estatuto de cooficialidad, sino el de lengua protegida.

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

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

.1ª. II.5ª. Examen del proyecto de Decreto Foral sobre regulación del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra

Consideraciones preliminares

Tal como se deduce de lo expuesto en las páginas anteriores, nuestro dictamen debe someter el Proyecto de Decreto Foral a un contraste con la normativa de superior rango donde se establece —de un lado— el modelo lingüístico constitucional, al que ha de otorgarse preferencia en todo caso, y —por otra parte— el modelo lingüístico navarro diseñado por el Parlamento de Navarra en la LFV, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa y de las competencias de que siempre ha dispuesto y sigue disponiendo para regular el uso del vascuence en Navarra.

Más concretamente, nuestro análisis se ha de mover en el marco de la LFV, cuyos preceptos vinculan al Gobierno de Navarra en todas sus actuaciones y, particularmente, en el ejercicio de la potestad reglamentaria. No es el desarrollo reglamentario el cauce adecuado para alterar ni desviarse de los preceptos de una Ley Foral cuyos mandatos deben ser estrictamente respetados y cumplidos.

En este sentido avanzamos aquí una consideración previa sobre el uso repetido en el Proyecto de Decreto Foral, de expresiones tales como “se regirá por el presente Decreto Foral”, cuando se está refiriendo a materias que están directamente contempladas por la LFV (por ejemplo, artículos 3, 12,1 y 12.2). Es fácil suponer que, en estos casos, el Proyecto de Decreto Foral sobreentiende implícitamente la aplicación preferente de la LFV. A pesar de ello, consideramos que sería técnicamente más correcto hacer en esos casos una mención expresa a la LFV como primera norma rectora de la materia.

Exposición de Motivos

La Exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral comienza invocando la legislación ordinaria de la que es desarrollo y en la que se fundamenta y apoya la norma reglamentaria, consistente en la LFV y la LRJ-PAC, a las que ya hemos hecho referencia anteriormente. También cita, como texto inspirador de los criterios que se adoptan en el Decreto Foral, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, suscrita por España el 25 de junio de 1992. Aunque no nos consta que esta convención internacional haya sido ratificada por España, nada obsta a que por la norma reglamentaria foral se asuman algunos de sus contenidos, dado que responden a los principios de respeto a las lenguas minoritarias en que se inspiran nuestra Constitución y la LORAFNA.

El Decreto Foral que ahora pretende aprobar el Gobierno de Navarra deroga y reemplaza al que hasta ahora regulaba el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, y —al decir de la Exposición de Motivos— se pretende con la nueva redacción “afianzar el principio de seguridad jurídica”, “ponderar el uso del vascuence con los medios necesarios para hacer efectivo su empleo” y “responder a la realidad sociolingüística de Navarra después de la experiencia acumulada”.

Tras la exposición de los fines de la reforma, el preámbulo sólo menciona como medida concreta con la que se hacen efectivos dichos fines, la “sustitución del requisito específico del conocimiento del vascuence

cuando es preceptivo en el acceso a determinadas plazas, por la de conocimiento preceptivo, para incluirlo dentro del ámbito de los principios de mérito y capacidad". Seguidamente se afirma que esta revisión, por razones de técnica normativa, se hace a través de un nuevo texto que sustituye al anterior.

En realidad, las medidas concretas que se adoptan en el nuevo Decreto Foral para conseguir los fines proclamados en la Exposición de Motivos son mucho más amplias y numerosas. Como hemos dicho en anteriores ocasiones, el principio de seguridad jurídica aconseja que las exposiciones de motivos de las disposiciones generales hagan referencia —entre otros aspectos— a las líneas generales de su contenido para que su lectura pueda proporcionar una idea aproximada de los aspectos en que incide. Esta es una buena forma de dar cumplimiento al principio de claridad de las normas, principio implícito en el más genérico de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9 de la CE.

En el presente caso hay que objetar desde el punto de vista jurídico, —aunque ello no sea motivo de ilegalidad, sino simplemente de defectuoso cumplimiento de la exigencia de certeza del Derecho—, que la Exposición de Motivos del proyecto de Decreto Foral ofrece una imagen incompleta y, como tal, distorsionada de las innovaciones del ordenamiento contenidas en el mismo. Para una correcta observancia de la seguridad jurídica en la elaboración de las normas, debería sintetizarse mejor el alcance de la reforma dentro del preámbulo; y, a falta de ello, sería incluso preferible no mencionar ninguna medida concreta, limitándose a citar los objetivos genéricos del Decreto Foral, dado que la mención de una y omisión de todas las demás puede inducir a error al lector de la Exposición de Motivos.

Disposiciones generales

El Título I del Decreto Foral comprende los seis primeros artículos, en los que se desarrollan los criterios generales en que se inspira el desarrollo reglamentario del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

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

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

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

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

Disposiciones relativas a la zona vascófona

El marco legal en que necesariamente ha de desenvolverse la regulación reglamentaria del uso del vascuence en la zona vascoparlante es

el Capítulo II del Título I de la LFV, donde destaca —por lo que ahora nos afecta— el artículo 11, del siguiente tenor:

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

Este artículo tiene una redacción alambicada y compleja, que puede suscitar algunas dudas sobre su contenido. Por ello es necesario detenerse en su estudio.

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

A primera vista puede parecer que el artículo 11 LFV es contradictorio consigo mismo, puesto que de la plena eficacia jurídica de las actuaciones en cualquiera de las dos lenguas no se deriva como consecuencia que todos los documentos deban ser bilingües, sino todo lo contrario: Si son válidas las actuaciones en cualquier lengua oficial, eso significa que el bilingüismo sólo será necesario en aquellos procedimientos en los que intervengan varios interesados que opten por comunicarse en lenguas

diferentes. En caso de que esto fuera cierto, ninguna dificultad existiría para que las Administraciones públicas pudieran elegir el castellano o el vascuence como medio único de comunicación, salvando siempre el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en que deben tramitarse las actuaciones administrativas que les afecten.

Sin embargo esta interpretación sólo es posible a partir de una visión fragmentaria del artículo 11, dado que no se compadece con el mandato claro y explícito que se encuentra inmediatamente después: “**todos los actos... así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser redactadas en ambas lenguas**”.

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

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

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

El carácter imperativo del bilingüismo (salvo opción de los interesados) se encuentra reforzado en el artículo 16 de la LFV, que se refiere a las Entidades Locales. Este artículo es claramente pleonástico en relación con el mandato más general ya contenido en el artículo 11 LFV, y viene a reforzar la interpretación que ya hemos expuesto de este último precepto. El texto del artículo 16 no ofrece lugar alguno a la especulación: “Las Entidades Locales de la zona vascofona **utilizarán el castellano y el vascuence** en todas sus

disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares respetando, en todo caso, los tradicionales". La conjunción copulativa "y" pone de manifiesto la decidida opción que la Ley Foral actualmente vigente realiza a favor de un bilingüismo imperativo.

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

El artículo 7 del Decreto Foral constituye la Sección 1ª del Capítulo I del Título II del proyecto, sección encabezada por la rúbrica "Ambito de aplicación", que ya figuraba en el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio. Dicha rúbrica no resume adecuadamente el contenido del precepto, dado que en él se comprenden realmente los principios generales del uso idiomático en la llamada zona vascofona. Este artículo traslada al reglamento el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en que desean ser atendidos, tal como ya se hacía en el Decreto Foral 135/1994, aunque de forma gramaticalmente más correcta. Además se añade, como novedad, el otro aspecto fundamental establecido por la LFV: el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados por razones de lengua. Aunque este artículo no añade nada que no esté ya dispuesto por la LFV, hay que afirmar que la nueva redacción proyecta en la norma reglamentaria, con mayor fidelidad que su antecedente, los elementos básicos del ordenamiento legal sobre los derechos lingüísticos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, aunque es susceptible de mejora en la forma antes expuesta: sustituyendo la expresión "los criterios que establece el presente Decreto Foral" por otra en la que se diga "los criterios que establece la Ley Foral del Vasconce y el presente Decreto Foral".

Las ideas más arriba expuestas acerca del carácter imperativo del bilingüismo en la zona vascofona, que establece y se desprende de la actual redacción de la LFV, nos obliga a realizar una observación de carácter general y común a los demás artículos del Capítulo I, del Título II del Proyecto de Decreto Foral de regulación del uso del vasconce en las Administraciones Públicas de Navarra. Se aprecia, en líneas generales, que el reglamento en proyecto pretende flexibilizar el rígido imperativo legal,

abriendo la posibilidad de que el uso del castellano sea en ocasiones una alternativa —libremente decidida por “el órgano superior competente de la Administración o Entidad respectiva”— al bilingüismo. Esta opción, que podría ser perfectamente asumida por una Ley Foral, dado que es respetuosa del denominado “modelo lingüístico constitucional”, no puede ser implantada por un Decreto Foral en contra del mandato claro y terminante de la vigente LFV.

La precedente observación afecta a los siguientes preceptos que son, a nuestro juicio, contrarios a la LFV:

- 1) Artículo 8, en sus dos apartados, en cuanto se refiere a las actuaciones internas (apartado 1) y a los impresos internos (apartado 2).
- 2) Artículo 9.2, en relación con los documentos que se remitan a Administraciones de la zona mixta.
- 3) Artículo 9.3 sobre documentos remitidos a Administraciones de otras zonas distintas de las anteriores.
- 4) Artículo 10.2, que se refiere a impresos, formularios y documentación en general.
- 5) Artículo 11.2, que contempla las disposiciones, avisos, anuncios, publicaciones y publicidad.

Otra observación que afecta a varios de los artículos que se contienen en el Capítulo dedicado a la regulación del uso del vascuence en la zona vascofona va dirigida al uso de una expresión que se repite en varios de ellos: “según disponga el órgano superior competente de la Administración o de la Entidad respectiva”. Entendemos que la palabra “superior” debe eliminarse, dado que las competencias se ejercen simplemente por su titular. En caso de que exista una relación jerárquica y se pueda hablar de órganos superiores, es obvio que el superior jerárquico puede, dentro del ámbito de sus competencias (pero no fuera de ellas) dirigir la actividad de sus subordinados. Ahora bien, no parece necesario y ni siquiera procedente

introducir estos conceptos propios de la relación jerárquica dentro de un precepto que se limita a deferir la adopción de una determinada decisión al órgano o autoridad competente para tomarla.

En la Sección 3ª, dedicada a regular las relaciones institucionales en las que intervienen Administraciones de la zona vascófona, se permite el acuerdo entre Administraciones para la utilización de una sola lengua, cuando se trata de relaciones entre Administraciones de la zona vascófona entre sí, o de la zona vascófona con la zona mixta. Esta es una excepción a la regla general del bilingüismo en los escritos emanados de Administraciones de la zona vascófona, que encuentra expreso apoyo legal en el artículo 11 de la LFV que prevé la posibilidad de elección de una sola lengua cuando los interesados así lo prefieran. A estos efectos se ha de entender que la Administración de la zona vascófona o de la zona mixta con la que entabla comunicación la Administración de la zona vascófona merece, respecto de ésta, una consideración análoga a la del "interesado" en un procedimiento administrativo y ningún obstáculo debe existir para que, mediando acuerdo entre ambas, se utilice la lengua que prefieran. Ahora bien, la elección puede recaer sobre cualquiera de las dos lenguas cooficiales en la zona vascófona: el castellano o el vascuence.

Esta última observación debe tenerse muy presente si se decidiera retirar la posibilidad de opción unilateral por el castellano prevista en el artículo 9.2, puesto que en tal caso sería necesario, para no incurrir en vicio de nulidad, incorporar expresamente la facultad de convenir o pactar entre Administraciones que las comunicaciones puedan hacerse solamente en castellano.

Disposiciones relativas a la zona mixta

La LFV es muy parca en sus referencias al uso del vascuence en la zona mixta. Simplemente se limita a reconocer el derecho a usar tanto el castellano como el vascuence para dirigirse a las Administraciones públicas d
erta de plazas de empleo público que exijan el conocimiento preceptivo del vascuence, así como la valoración del conocimiento del vascuence como mérito para el resto de las plazas.

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

La ordenación del uso del vascuence en la zona mixta se contiene en el Capítulo II del Título II del proyecto de Decreto Foral, que comienza por una sección primera con un solo artículo —el artículo 12—, a la que se ha puesto la rúbrica “Ambito de aplicación”. La misma observación realizada a la Sección 1ª del Capítulo I —artículo 7— es aplicable a este caso: no es el ámbito de aplicación lo que en este artículo se regula, sino los criterios generales del uso del vascuence en la zona mixta.

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

En el Decreto Foral cuya derogación se anuncia se establecía la obligación de crear circuitos bilingües en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuya actividad va dirigida al conjunto de la población. Esta obligación sufre dos alteraciones en el nuevo Decreto Foral: a) Por un lado se sustituyen los llamados “circuitos bilingües”, cuyo significado no estaba concretamente establecido, por la obligación de establecer una unidad administrativa de traducción oficial y de adoptar las medidas complementarias tendentes a la prestación de servicios administrativos básicos en vascuence cuando el usuario así lo requiera. b) Por otra parte, se amplía el ámbito de obligados a establecer estos servicios, pues ya no serán sólo los servicios centrales de la Comunidad Foral, sino también los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 habitantes.

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

Sin embargo, es distinta la opinión que nos merece el establecer esas mismas obligaciones sobre los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes. Tal como dijo la STC 82/1986, más arriba citada, la competencia autonómica para delinear el estatuto de la cooficialidad de la lengua propia permite dictar normas que deben ser cumplidas por todas las Administraciones Públicas, pero ello no atribuye a la Comunidad Foral ninguna facultad para interferir en la potestad organizatoria que corresponde a los órganos competentes de cada una de las Administraciones Públicas. Siendo los municipios entidades dotadas de autonomía (artículo 140 y 137 CE y artículo 46.3 de la LORAFNA), la Comunidad Foral no puede ejercer sobre ellos más potestades, en la esfera organizativa, que las que le atribuyen la CE y la LORAFNA, dentro de marco de la legislación básica estatal adecuada a las especiales potestades de que dispone Navarra en razón de su régimen foral. Fruto de estas competencias ha sido la promulgación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de 1990, de Administración Local, cuyo artículo 8 establece que la organización de los municipios de Navarra se sujetará a las disposiciones aplicables a los del resto del Estado. De todo ello se deduce que la modificación de la organización municipal, en caso de que sea constitucionalmente admisible, sólo puede producirse en virtud de Ley Foral y, por consiguiente, el artículo 12.3 del proyecto de Decreto Foral es contrario al ordenamiento jurídico en la parte en que obliga a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes a establecer una unidad administrativa de traducción.

El artículo 13 del nuevo Decreto Foral es un precepto cuyo contenido difiere de la rúbrica de la sección en que se encuentra. En efecto, la rúbrica es "Uso interno". En el artículo 13 se habla tanto de los impresos de uso

interno, como de los membretes de la papelería que no es sólo de uso interno, y de los impresos de uso público. Si se decide conservar el contenido de este precepto, que se solapa con lo dispuesto por los artículos 15.2 y 16.1 del Proyecto de Decreto Foral, debería modificarse la rúbrica de la sección.

El artículo 14 regula los escritos dirigidos por las Administraciones de la zona mixta a otras Administraciones de la zona mixta o de la zona vascofona, que podrán ser bilingües o en castellano. Ninguna objeción merece este precepto desde la óptica de la LFV.

Para los documentos dirigidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sitas en la zona mixta a otras instituciones públicas de la zona vascofona o mixta se dicta una norma especial (artículo 14.2) en la que se introducen reformas exigidas por la sustitución de los llamados circuitos bilingües. Estos documentos se redactarán en castellano, salvo que correspondan a procesos administrativos iniciados en la zona vascofona y en vascuence, en cuyo caso podrán continuarse en forma bilingüe. Si tenemos en cuenta que estamos hablando de relaciones interadministrativas y de la zona mixta, en la que la LFV otorga a los ciudadanos el derecho a usar el vascuence pero no el derecho a que toda la tramitación del procedimiento se realice en la lengua elegida por el interesado, no existe objeción jurídica alguna a este precepto.

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

Sería aconsejable, sin embargo, sustituir la palabra "procesos" que se utiliza en el artículo 14.2 y en el 14.3, por la de "procedimientos" que es técnicamente más correcta.

El artículo 15 regula las comunicaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a personas de la zona vascófona. Se realizarán en castellano, salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán realizarse en forma bilingüe. Dada su ubicación sistemática, parece que este precepto está contemplando exclusivamente los servicios de la Administración de la Comunidad Foral ubicados en la zona mixta. Su texto literal, sin embargo, no contiene esta precisión, por lo que puede dar lugar a pensar que es también aplicable a las oficinas u organismos de la Comunidad Foral de Navarra con sede en la zona vascófona, lo cual sería contrario a las previsiones de la LFV que, coherente con la cooficialidad del vascuence en la zona vascófona, establece el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua de tramitación del procedimiento. Téngase en cuenta que está expresamente proclamado por la jurisprudencia constitucional que la cooficialidad de la lengua se circunscribe en función de criterios territoriales, sin que sea relevante el ámbito —local, autonómico o estatal— de la Administración pública en la que se integren los organismos afectados. Por tanto, es aconsejable decir expresamente que el precepto se refiere a los órganos y entidades dependientes de la Administración de la Comunidad Foral que tengan su sede en la zona mixta.

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

Tampoco hay objeción a que los rótulos y signos de identificación y en las publicaciones y anuncios de la zona mixta se deban realizar en castellano, sin que se impida la posibilidad de hacerlo de otro modo, tal como prevé el artículo 16 del proyecto de Decreto Foral.

Disposiciones relativas a la zona no vascófona

La LFV sólo establece para la llamada zona no vascófona que se reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en vascuence a las Administraciones Públicas de Navarra, si bien éstas pueden requerir a los

interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción del Gobierno de Navarra.

Las previsiones del artículo 17 del Decreto Foral objeto de este dictamen son compatibles con la norma legal, salvo en la declaración de excepcionalidad de la utilización de los servicios de traducción oficial del Gobierno de Navarra, en tanto en cuanto pueda afectar a otras Administraciones distintas de la Administración de la Comunidad Foral. El artículo 18 de la LFV dice literalmente que las Administraciones públicas de Navarra “podrán requerir a los interesados la traducción oficial al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9”. Como puede apreciarse no establece la Ley Foral ningún condicionante ni limitación alguna al uso de los citados servicios de traducción, de donde se deriva que los requisitos adicionales establecidos por vía reglamentaria constituyen un *ultra vires* y desbordan el contenido propio de los reglamentos, que ha de circunscribirse a aquellas prescripciones que sean complemento necesario de la Ley.

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

El vascuence en el ingreso y provisión de puestos de trabajo

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

Antes de entrar en el examen del proyecto conviene traer a la memoria la doctrina constitucional y jurisprudencial existente sobre esta materia y que

ha sido resumida en la consideración II.3ª de este dictamen, a la que ahora expresamente nos remitimos.

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

El carácter preceptivo del conocimiento del vascuence y el grado de conocimiento exigible se expresará en la plantilla orgánica en función del contenido competencial y de la demanda. La reforma consiste esencialmente en la sustitución del carácter de requisito específico del conocimiento del vascuence por el conocimiento preceptivo del mismo, así como en la fijación de los criterios que justifican la exigencia del conocimiento del vascuence, y en la acreditación de los conocimientos exigidos. Ninguna objeción jurídica encontramos a las previsiones del Decreto Foral, aunque aconsejamos modificar la redacción del último inciso del artículo 20 donde debería decirse “en los cursos de aprendizaje del vascuence que se programen para empleados públicos”, en lugar de decir “en los cursos de aprendizaje del vascuence para empleados públicos que se programen”.

El conocimiento del vascuence como mérito cualificado se refiere al resto de las plazas, pero se limita a la provisión mediante concurso de méritos. Se especifica el techo de valoración que ha de merecer el conocimiento del vascuence en relación con la puntuación que se otorgue a otros idiomas de amplio uso en la Unión Europea. En todo ello no se aprecia ningún motivo de ilegalidad.

Distinta es la opinión que nos merece lo previsto en el artículo 24 para la zona no vascófona. Nada dice el artículo 18 de la LFV sobre la consideración del vascuence como mérito para resolver la provisión de puestos de trabajo, por lo que el conocimiento del vascuence no puede ser, con carácter general, requisito de ingreso, ni conocimiento preceptivo ni mérito para el acceso o la provisión de dichos puestos de trabajo. Esto es lo que se deduce de lo dispuesto en el artículo 103.3 de la CE (“La Ley regulará... el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de

mérito y capacidad”), reproducido en el artículo 5.4 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

El Tribunal Constitucional, en reciente sentencia número 138/2000, de 29 de mayo, ha reiterado una vez más su doctrina del sometimiento de la regulación de las condiciones del ejercicio del derecho de acceso a las funciones públicas a una reserva de Ley relativa, sobre la que el Alto Tribunal afirma que “las disposiciones reglamentarias, cuando así lo requiera la Ley, pueden colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, si bien la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí ignorando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento a favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3; 47/1990, de 20 de marzo, FJ 7; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 7 a); 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3 a)]” (STC 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6).

En la misma sentencia se pone en conexión el derecho fundamental al acceso a las funciones públicas con el principio de igualdad y se llega a la siguiente conclusión: “En otro orden de cosas, esta predeterminación normativa de las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los indicados principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad tiene también transcendencia, por lo que aquí interesa, desde la perspectiva estricta del principio de igualdad que incorpora y especifica el art. 23.2 CE como contenido del derecho fundamental que reconoce y garantiza, en cuanto el mismo puede resultar vulnerado cuando por vía reglamentaria o a través de actos de aplicación de la Ley o de las normas reguladoras de los procedimientos de acceso se introduzcan nuevos requisitos o condiciones que limiten el acceso a la función pública a determinados ciudadanos o grupos sin contar para ello con la necesaria habilitación legislativa, excluyendo del goce de un derecho a aquéllos a los

que la Ley no excluyó. De modo que resulta totalmente proscrita la posibilidad de que por vía reglamentaria o mediante actos de aplicación de la Ley o de las normas reguladoras de acceso a un determinado puesto de la función pública se incorporen o añadan nuevos requisitos carentes de toda cobertura legal, estableciendo criterios innovativos de diferenciación donde el legislador no había diferenciado, desconociendo de esta forma el criterio igualatorio sancionado por éste (SSTC 47/1990, de 20 de marzo, FJ 7; 185/1994, de 20 de junio, FJ 5; ATC 1035/1986, de 3 de diciembre). En otras palabras, la puesta en conexión del art. 23.2 CE ("con los requisitos que señalen las leyes") con el art. 103.3 CE ("La ley regulará... el acceso a la función pública") obliga a concluir que tales requisitos han de ser establecidos mediante disposiciones con rango de Ley, sin perjuicio de la colaboración de la potestad reglamentaria con los límites y condiciones que ya se han expresado, por lo que hay que estimar como constitucionalmente proscrita la posibilidad de que «por vía reglamentaria o a través de actos de aplicación de la Ley, puedan incorporarse nuevos y diferentes requisitos a los legalmente previstos en los procedimientos de acceso a la función pública» [STC 27/1991, de 14 de febrero, FJ 5 b)]" (STC 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6).

Todo ello conduce a la conclusión de que el artículo 24 del Proyecto de Decreto Foral no tiene cobertura en la Ley Foral que desarrolla e invade materias reservadas a la Ley, por lo que no se ajusta al ordenamiento jurídico.

Capacitación lingüística del personal

El Título IV del Decreto Foral regula la capacitación lingüística del personal mediante un precepto, el artículo 25, de carácter programático y de remisión a ulteriores reglamentos, donde se prevé la organización de cursos de capacitación tendentes a asegurar la disponibilidad de personas capacitadas en el uso del vascuence. No se producen novedades relevantes sobre la normativa anterior y no hay tacha de legalidad.

Disposiciones adicionales, derogatoria y finales

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

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen es conforme con el ordenamiento jurídico, salvo en los preceptos que se enumeran seguidamente y en los términos expresados en el cuerpo del dictamen: artículo 8.1, artículo 8.2, artículo 9.2, artículo 9.3, artículo 10.2, artículo 11.2, artículo 12.3, artículo 17, y artículo 24.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.