

## CRÓNICA LEGISLATIVA DEL PAÍS VASCO

Segundo semestre de 2021

“La cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”

Iñigo Urrutia Libarona\*

Leixuri Urrutia Pujana\*\*

### Resumen

El trabajo recoge las novedades jurisprudenciales y normativas relativas al régimen jurídico de uso del euskera en Euskadi, producidas en el segundo semestre de 2021.

**Palabras clave:** País Vasco; derecho lingüístico; lengua en la Administración; lenguas en la educación; euskara; cláusulas lingüísticas.

## LEGISLATIVE REPORTS ON THE BASQUE COUNTRY

Second half of 2021

“Exception of unconstitutionality against the Law of Local Institutions of the Basque Country”

### Abstract

*This article deals with the legislative and case-law developments on the use of Basque Language in the Basque Autonomous Community during the second semester of 2021.*

*Keywords: Basque Country; linguistic law; languages at public administration; education and languages; Basque language; language clauses.*

---

\* Iñigo Urrutia Libarona, profesor agregado de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibertsitatea. [i.urrutia@ehu.es](mailto:i.urrutia@ehu.es)

\*\* Leixuri Urrutia Pujana, personal investigador en formación de la Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibertsitatea. [leixuriurpu@gmail.com](mailto:leixuriurpu@gmail.com)

**Citación recomendada:** Urrutia Libarona, Iñigo, y Urrutia Pujana, Leixuri. (2022). Crónica legislativa del País Vasco. Segundo semestre de 2021. “La cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 77, 190-201. <https://doi.org/10.2436/rld.i77.2022.3819>

## **Sumario**

1 Introducción

2 Análisis jurisprudencial

3 Normativa

3.1 Subvenciones para las entidades que promueven el euskera

3.2 Subvenciones para la promoción del euskera

3.3. Pruebas de acreditación lingüística

3.4. Sustitución del personal con perfil lingüístico preceptivo a su servicio para asistir a clases de euskera

3.5 Formación en euskera

3.6 Convocatoria de plazas públicas con perfil perceptivo

3.7 Subvenciones para la cooperación entre minorías

4 Reflexión conclusiva

## 1 Introducción

Este trabajo comprende las novedades jurisprudenciales y normativas relativas al régimen jurídico del euskera producidas en el segundo semestre del año 2021. En primer lugar, comenzaremos por el análisis jurisprudencial. Han sido escasas y poco interesantes las sentencias dictadas por los juzgados y tribunales radicados en el País Vasco en el período objeto de estudio. Quizás el pronunciamiento de mayor alcance sea el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad realizada por la sala tercera del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, sobre lo que centraremos el análisis. Posteriormente se dará cuenta, someramente, de las principales novedades normativas, que en este semestre también han sido poco relevantes. Concluiremos el estudio con una breve valoración conclusiva.

## 2 Análisis jurisprudencial

*Auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (ATSJPV), de 7 de septiembre de 2021 (no publicado en las bases de datos de jurisprudencia).*

Mediante este Auto, la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco procede a plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto del artículo 6.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). El planteamiento de la cuestión trae causa del recurso contencioso administrativo contra el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi,<sup>1</sup> norma objeto de comentario en un número anterior de esta revista.<sup>2</sup> La demandante, del partido político VOX, impugnó varios artículos del Decreto 179/2019<sup>3</sup> y solicitó el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de determinados apartados de los arts. 6.1 y 6.2 de la LILE.

Efectivamente, los preceptos reglamentarios cuestionados en el recurso directo ante la Sala encuentran su razón de ser en la LILE, y más concretamente el art. 18 del Decreto, que es el que desarrolla el art. 6.2 de la Ley, siendo esta su norma legal habilitante. Por ello, a juicio del Tribunal Superior, resulta imprescindible para resolver el proceso la previa decisión respecto a si el art. 6.2 referido se acomoda, o no, a la Constitución, a sus arts. 3, 9.3, 14 y 23 más concretamente.

La recurrente en el procedimiento principal alegaba la necesidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad contra dos preceptos, el 6.1 y el 6.2. El Tribunal Superior únicamente convino en plantear la cuestión contra el segundo de ellos. En todo caso, interesa conocer la argumentación que lleva al Tribunal a desestimar el planteamiento de la cuestión respecto del primer caso y a estimarlo respecto del segundo.

### a) Desestimación de la cuestión en el caso del artículo 6.1 de la Ley de Instituciones Locales

Para centrar convenientemente la exposición, procedemos a transcribir el tenor literal del precepto:

Artículo 6. Lengua oficial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

1. El euskera, lengua propia del País Vasco, es, como el castellano, lengua oficial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y, como tal, será lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en sus actividades, garantizando en todo caso el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a escoger la lengua oficial en la que se relacionan con los entes locales y el correlativo deber de estos de atenderles en la lengua escogida, adoptando con tal fin las medidas necesarias.

1 BOPV de 22 de noviembre de 2019.

2 Urrutia Pujana, Leixuri, y Urrutia Libarona, Iñigo. (2020). Nuevo marco jurídico sobre el uso institucional y administrativo del euskera. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 73, 191-210. <http://doi.org/10.2436/rld.i73.2020.3469>

3 En concreto, se trata de los artículos 1.2.b, 5.1, 7.3, 9, 11, 12, 13, 17, 24, 27, 33.2, 35, 36 y 38, y del capítulo VI del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi.

De acuerdo con la oficialidad reconocida al euskera y al castellano, tanto el uso del euskera como el uso del castellano en las actuaciones de las entidades locales tendrán plena validez jurídica, siempre sin perjuicio del deber de las entidades locales de garantizar, en las relaciones con los particulares, el uso de la lengua oficial que hubiera sido elegida por estos.

Resumiendo, la posición de la parte actora, el art. 6.1 de la Ley sería contrario a la Constitución al discriminar al castellano y contravenir por ello tanto los arts. 3 y 14 de aquella como la doctrina que el Tribunal Constitucional ha plasmado en la Sentencia nº 31/2010. La demandante circunscribe la inconstitucionalidad y nulidad pretendidas a la expresión “y general” que se recoge en el precepto (primera frase).

No se comparte la argumentación de la demandante. En primer lugar, porque no hay prioridad, ni tan siquiera diferencia de trato entre las lenguas oficiales en el primer párrafo, que lo que hace es equiparar el estatus de las lenguas oficiales en el País Vasco. La expresión “como el castellano” lo evidencia. El artículo parte de considerar igualmente oficiales a ambas lenguas. La igualdad de ambas lenguas se predica en el plano de la oficialidad, que es conjunta. Y se desarrolla definiendo ciertas características funcionales de las lenguas oficiales: como lengua de servicio y como lengua de trabajo. Que se diga que el euskera será lengua de servicio y lengua de trabajo no es más que una característica vinculada a su estatus de oficialidad. Repárese, además, que el precepto no dice que será “la” lengua de servicio ni “la” lengua de trabajo, sino que será lengua de servicio y de trabajo, que es algo muy diferente.

Al margen de ello, el aspecto nuclear del precepto, que debiera disipar toda duda de inconstitucionalidad, es que se garantiza, en todo caso, el derecho de opción de lengua por parte de la ciudadanía. El enunciado último garantiza el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a elegir una u otra lengua oficial en sus relaciones con los entes locales y la subsiguiente obligación de estos de atenderles en la lengua escogida.

La demandante centraba su planteamiento en que la expresión “y general” coloca al euskera en una posición de superioridad. A este respecto, la respuesta del Tribunal de Justicia es la siguiente:

La expresión “y general” se refiere, o al menos así se puede interpretar razonablemente sin forzar su sentido, a que el uso de esta lengua no se limita a un sector determinado de la actividad local sino que se extiende a todas las actividades de los entes locales. A la vista de este contexto no parece tratarse de un supuesto en el que la lengua vasca se deba utilizar como lengua principal y excluyente del castellano. No se trata, en definitiva, de dotar al euskera de una posición preferente que relegue al español a un lugar secundario, residual o marginal. El texto de la norma permite una exégesis natural y no forzada perfectamente acomodada a la Constitución y tal es la que ha de dársele ya que es la que garantiza la equivalencia entre una y otra lengua, la que excluye interpretaciones que puedan servir para primar a una en detrimento de la otra.<sup>4</sup>

Esta argumentación iría en línea con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, antes citada, que argumentó que el “uso normal” de la lengua propia, en el sentido de habitual, en todos los órdenes de la vida es, precisamente, lo que permite calificar a una lengua como oficial.<sup>5</sup> Cuestión distinta sería que el precepto de la Ley local vasca hubiera previsto la preferencia del uso de una de las lenguas oficiales, pero, como cabe comprobar de la redacción arriba transcrita, ello no se ha recogido así.

En todo caso hay otro argumento que resulta concluyente: la Comisión Bilateral de Cooperación consideró, en su momento, que el adjetivo “general” incluido en el texto del art. 6.1 de la Ley salva su inconstitucionalidad interpretándolo en los mismos términos que el Tribunal Constitucional había utilizado con relación al adjetivo “normal” en el Fundamento de Derecho 14.º de la Sentencia 31/2010.<sup>6</sup> El texto del acuerdo es el siguiente:

4 ATSPV, de 7 de septiembre de 2021, FJ 2.

5 STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14.

6 Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (BOE núm. 41, de 17 de febrero de 2017, páginas 11.008 a 11.011).

Ambas partes entienden que la referencia al uso «general» contenida en el artículo 6.1 párrafo primero de la Ley del País Vasco 2/2016, de 7 de abril, ha de interpretarse con el alcance que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio en su Fundamento Jurídico 14, ha dado al uso calificado como «normal».<sup>7</sup>

El alcance del término “uso general” se delimita, y no supone un uso preferente. Esta idea es asumida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que concluye de la siguiente manera:

El uso normal se debe entender en todo caso y simultáneamente referido a ambas lenguas oficiales en el sentido de que una y otra en igualdad de condiciones puedan ser el medio natural de comunicación y no a que una de ellas pueda ser considerada por los entes públicos como prevalente o preferente.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva teórica estamos de acuerdo con esta apreciación, si bien desde una perspectiva práctica, a nuestro entender, tales palabras no pueden interpretarse en el sentido de que se imponga un uso simultáneo de las lenguas oficiales, ni tampoco que en todo caso se exija un uso equilibrado de estas. Si ello fuera necesario, la oficialidad de cada lengua quedaría mermada. Recuérdese que, como el propio TC ha manifestado, el tratamiento desequilibrado proporcional de las lenguas es constitucional. El TC se refirió a la “procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener”.<sup>9</sup>

En definitiva, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no encontró fundamento para plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 6.1 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

#### b) Estimación de la cuestión en el caso del artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco procedió a plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales. Dicho artículo dice lo siguiente:

Artículo 6.2. “Las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera. Esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera. Cuando las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera, se remitirán en esta lengua las copias o extractos a la Administración autonómica y a la Administración estatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación básica de régimen local.”

La parte actora centró el objeto del debate en la inconstitucionalidad del adverbio “válidamente” basándose en que la única obligación derivada del art. 3 de la Constitución es el conocimiento del castellano, pero no existe esa misma obligación respecto del resto de lenguas cooficiales y, por lo tanto, no resulta constitucionalmente exigible el deber de acreditar el desconocimiento de estas para poder ejercitar la opción por el uso del castellano. El texto de la norma, de acuerdo con la interpretación de la representación de la formación política VOX, contravendría los arts. 3 y 14 de la Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia enmarca la cuestión con relación a los sujetos afectados por el párrafo 2 del art. 6. Efectivamente, no es la relación con la ciudadanía la que se encuentra concernida, sino, en palabras del Tribunal, “la relación de la entidad local con sus empleados y con los representantes de los ciudadanos e indirectamente también se verán afectados los derechos de estos últimos en la medida en que sus representantes puedan ver afectada esa representación”.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Apartado 1.4 de la Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

<sup>8</sup> ATSJPV de 7 de septiembre de 2021, FJ 2.

<sup>9</sup> STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14.

<sup>10</sup> ATSJPV de 7 de septiembre de 2021, FJ 3.

La lógica del artículo, a nuestro juicio, se debe entender desde un prisma diferente. No son tanto los derechos lingüísticos de los miembros de la corporación, o de los servidores públicos el objeto de la regulación. Lo que el artículo regula es algo diferente. Si el euskera y el castellano son lenguas oficiales, la utilización tanto de una de las lenguas como de la otra, a los efectos del funcionamiento interno, debe producir efectos jurídicos. Las actuaciones internas tanto en euskera como en castellano son válidas y han de producir efectos jurídicos, sin que se exija el uso simultáneo de ambas. El artículo se limita a decir eso. Y a eso se añade en qué caso el funcionamiento interno en euskera no sería posible. Se trata de un límite, no de una habilitación.

El Tribunal Superior enfoca la cuestión desde una perspectiva errónea, lo que le mueve a argumentar lo siguiente:

El tenor del apartado 2 supone que la entidad local podrá, facultativamente por lo tanto, acordar que todo el cúmulo de actuaciones referidas en el mismo, esto es, la práctica totalidad de la actuación interna propiamente de representación ciudadana, desempeñada por los representantes de los ciudadanos, ser redactada exclusivamente en euskera. Pongámonos en el supuesto en el que así se decide y por lo tanto toda la actividad se desarrolle en euskera. El único límite que la norma le impone al ente local es que no puede con ello lesionar el derecho de ninguno de sus integrantes y materializa este derecho exclusivamente en que el afectado pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua autonómica.<sup>11</sup>

El enfoque es erróneo, ya que la entidad local no podría decidir utilizar el euskera si algún miembro de la corporación desconoce esta lengua. El desconocimiento del euskera por parte de algún miembro de la corporación es una circunstancia impeditiva del funcionamiento en euskera, de acuerdo con el artículo 6.2 de la LILE. Cabría preguntarse qué ocurriría si algún miembro de la corporación desconociera el castellano. Con relación a este supuesto, la LILE guarda silencio. A nuestro entender, tratándose de una lengua oficial, nada impediría que los órganos municipales colegiados utilizaran esta lengua, garantizándose el *ius in officium* de los miembros electos de la corporación.

El Tribunal Superior da un salto más en su argumentación, para decir lo siguiente:

En definitiva, cuando la Administración resolviese que el euskera fuera la lengua a utilizar dejaría al castellano, injustificadamente, desprovisto de toda posibilidad de uso; la igualdad de ambas lenguas quiebra por completo porque la libertad de opción habría desaparecido ante la falta de control de la voluntad administrativa que confirme la utilización del euskera y deniegue la del castellano.<sup>12</sup>

No se comparte el punto de partida, por un lado, porque la condición para que la Administración local utilice el euskera es que ningún miembro de la corporación desconozca esa lengua, y por otro lado, porque una cosa es que la Administración local pueda utilizar el euskera en su funcionamiento interno con plena validez, y otra diferente que en tal caso se prohíba el uso de la lengua castellana de forma individualizada, lo que no se produce.

Como luego observaremos, el artículo que desarrolla el 6.2 de la LILE es el 19.2 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi, que dispone lo siguiente:

Cuando no todas las personas miembros del órgano colegiado tengan capacidad de expresarse en euskera, pero todas ellas comprendan los mensajes en esta lengua, la reunión podrá desarrollarse principalmente en lengua vasca, garantizando que quienes no tengan facilidad de expresarse en esta lengua lo puedan hacer en lengua castellana.

El Tribunal Superior continúa su argumentación afirmando lo que sigue:

Observamos además otro no menos importante factor que contribuye a poner en duda la constitucionalidad del precepto y es que siendo de prioritario uso el euskera para poder emplear el castellano se exige

<sup>11</sup> ATSJPV de 7 de septiembre de 2021, FJ 3.

<sup>12</sup> *Ibid.*



que la persona interesada esgrima válidamente desconocimiento del primero. Únicamente este, el desconocimiento, sería causa según el literal transcrito para poder dar entrada al español. El artículo ex taxativo, no reconoce más supuesto que este para que el castellano pueda ser utilizado en lugar del euskera, que es tratada como lengua prioritaria.

Resulta sorprendente la argumentación, ya que nada en el artículo 6.2 ni en la LILE apuntan al uso prioritario del euskera o que el euskara sea la lengua prioritaria, como interpreta el TSJPV. Continúa este diciendo lo siguiente:

Y, por último, qué ocurre cuando no se trata de conocer o no, de conocer en mayor o menor grado el euskera, sino que se trata de que sencillamente la persona interesada prefiere, por las razones que sean y sobre las que distintas libertades constitucionales no le obligan a manifestarse, relacionarse en castellano. A este supuesto el precepto no solo no le da respuesta alternativa sino que la única que ofrece taxativamente es contraria a tal libertad, en tales supuestos la Administración no estaría obligada en modo alguno a respetar la lengua con que la persona interesada prefiera relacionarse.

Para concluir de la siguiente forma:

La redacción del artículo que hemos analizado sitúa al euskera en una posición de primacía que impide la libertad de opción de los hablantes por una u otra lengua ya que la somete a unos condicionamientos que, reduciéndola a un único supuesto –el desconocimiento del euskera–, la imposibilitan. La libertad de opción y el equilibrio entre ambas lenguas se ven coartadas por el precepto analizado en el desenvolvimiento de estas en la actividad de representación política de los ciudadanos y en el desempeño de sus puestos por los empleados públicos locales lo que implica, respecto a los primeros, la afectación no solo de sus derechos como ciudadanos y la lesión de los arts. 3 y 14 de la Constitución sino, de modo especial, la lesión de los arts. 1 y 23 en la medida en que la actividad representativa y el pluralismo político se ven seriamente afectados al ser la lengua el instrumento esencial de su ejercicio.

No se comparte la conclusión a la que llega el Tribunal. La redacción del artículo 6.2 de la LILE no sitúa al euskera en una posición de primacía que impida la libertad de opción de los hablantes por una u otra lengua. El artículo 6.2 se limita a describir un efecto propio de la oficialidad de las lenguas, y es que la utilización de una lengua oficial ha de producir efectos jurídicos. Lo que viene a decir es que el municipio puede actuar, a los efectos de sus usos internos institucionales, en una sola de las lenguas oficiales, pero no lo podrá hacer en euskera si algún miembro de la corporación la desconoce. En tal caso, el funcionamiento interno deberá ser en castellano.

Tampoco es correcto decir que “se impide la libertad de opción de los hablantes por una u otra lengua”. La libertad de uso de las lenguas por parte de los administrados no se regula en este precepto. Y, con relación a la libertad de uso de las lenguas oficiales por parte de los miembros de la corporación, se ha de decir que tal derecho no es solo que no se niegue, sino que se reconoce expresamente. Efectivamente, el artículo 6.2 contiene un inciso del siguiente tenor: “[...] sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera”.

La alusión a la Ley de Normalización del Euskara (LNE) significa que, en todo caso, se ha de garantizar el derecho de utilización de una u otra lengua oficial. Si esto no se entendiera así, ¿qué sentido tendría la alusión a la LNE? El artículo 6.2 viene a decir, en definitiva, que una entidad local puede actuar en euskara, salvo que algún miembro de la corporación pueda alegar válidamente su desconocimiento, y también viene a decir que, en todo caso, se deben respetar los derechos de los ediles que deseen utilizar una lengua oficial distinta a la lengua que se utilice de forma principal en las sesiones de los órganos colegiados.

En esa línea se ha de recordar, además, que el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la LILE, deja claro el valor superior del derecho de opción de lengua, y también que su ejercicio ha de poder realizarse sin que suponga carga u obligación alguna. La Comisión Bilateral de Cooperación ha determinado cómo ha de interpretarse el alcance del artículo 6.2 de la LILE, determinando lo siguiente:

B) En cuanto al artículo 6, apartado 2, de la Ley del País Vasco 2/2016, de 7 de abril, ambas partes entienden que la recta interpretación del citado apartado determina que ha de entenderse y aplicarse en el sentido de que no establece obligación ni carga alguna respecto al hecho de alegar desconocimiento de la lengua, al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera.<sup>13</sup>

La interpretación del artículo 6.2 de la LILE garantiza, en consecuencia, el derecho de opción de lengua, cualquiera que sea la lengua de uso principal por parte de los órganos colegiados de la entidad local.

En una línea conclusiva, a nuestro entender, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad suscita importantes interrogantes jurídicos tanto en cuanto a los aspectos formales como de fondo.

Con relación a las cuestiones formales, en primer lugar, sorprende la falta de reparos a aceptar la legitimación activa del partido político VOX para instar el recurso contencioso-administrativo de referencia, en la medida que este partido político no cuenta con un solo edil en los municipios vascos. La jurisprudencia relativa a los márgenes de la legitimación activa de los partidos políticos es restrictiva, como expresa la reciente STS de 2 de noviembre de 2021, en el asunto del nombramiento de la Fiscal General del Estado; el TS manifiesta lo siguiente:

Nuestra jurisprudencia resulta abrumadora en declarar que no concurre, con carácter general, la legitimación activa de los partidos políticos, para impugnar cualquier actuación de las distintas Administraciones Públicas, y de los Gobiernos correspondientes, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, que consideren que resulta disconforme con el ordenamiento jurídico, salvo aquellas actuaciones que afecten a la esfera de sus derechos e intereses legítimos.

Y ello resulta relevante en cuanto que el precepto sobre el que se plantea la cuestión (el artículo 6.2 de la LILE) tiene exclusivos efectos *ad intra* del funcionamiento municipal.

En segundo lugar, también resulta sorprendente que, no habiendo sido objeto de impugnación en el recurso principal el precepto del Decreto que desarrolla el artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, el TSJPV plantee una cuestión de inconstitucionalidad, precisamente, con relación al artículo 6.2.

Efectivamente, los preceptos objeto de recurso contencioso-administrativo son los artículos 1.2.b, 5.1, 7.3, 9, 11, 12, 13, 17, 24, 27, 33.2, 35, 36 y 38, y del capítulo VI del Decreto 179/2019 sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi. Repárese en que los preceptos que desarrollan lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales son los artículos 18, 19 y 21 del Decreto 179/2019, que no han sido recurridos.

El artículo 18 viene a decir que la documentación interna municipal podrá ser redactada en euskara, con la siguiente salvedad: “En caso de que la utilización del euskera o del castellano para la redacción de dicha documentación pudiera lesionar los derechos de algún miembro de la entidad local que pudiera alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, se le proporcionará una traducción a la otra lengua oficial”.<sup>14</sup> A renglón seguido dispone que la documentación interna municipal será creada en una lengua oficial, euskara o castellano, sin perjuicio de la aplicación posterior de los criterios lingüísticos relativos a las comunicaciones y notificaciones a las personas interesadas. Por su parte, el artículo 19 se refiere a la lengua de los órganos colegiados para decir que las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales podrán desarrollarse en lengua vasca cuando todas las personas intervinientes la conozcan. El segundo párrafo del artículo 19 se refiere al caso en que no todas las personas miembros del órgano colegiado tengan capacidad de expresarse en euskera, pero todas ellas comprendan los mensajes en esta lengua; para tal caso, tal y como hemos destacado anteriormente, se prevé que “la reunión podrá desarrollarse principalmente en lengua vasca, garantizando que quienes no tengan facilidad de expresarse en esta lengua lo puedan hacer en lengua castellana”.

<sup>13</sup> Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, apartado 1.B.

<sup>14</sup> Artículo 18.1 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi.



Tampoco ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo el artículo 21 del Decreto que fija el nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas como nivel mínimo a efectos de comprensión del euskera.<sup>15</sup>

Siendo esos los artículos que desarrollan el artículo 6.2 de la LILE, y no habiendo sido objeto de recurso contencioso-administrativo, ¿cómo es posible que el TSJPV plantee una cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 6.2?

En cuanto a las cuestiones de fondo, el planteamiento del TSJPV parte, como se ha expuesto, de una interpretación incorrecta del artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales. El precepto en cuestión no supone una “habilitación” a las corporaciones locales para imponer el uso de una de las lenguas oficiales a sus integrantes. Es más bien lo contrario. El artículo 6.2 supone un límite (adicional a las previsiones contenidas en la legislación del estado que seguidamente referiremos) a la posibilidad de determinar que el funcionamiento de los órganos municipales se realice en euskera. Lo que expresa el artículo es que la corporación no podrá determinar que el euskera sea la lengua de uso si algún edil alega válidamente el desconocimiento del euskera.

Que una sesión de un órgano municipal pueda desarrollarse en euskera es un efecto natural de la oficialidad de esta lengua. Si la segunda frase del artículo 6.2 desapareciera, nada impediría que una sesión de un órgano municipal pudiera realizarse en euskara con absoluta normalidad, ni tampoco que quien quiera expresarse en castellano lo pueda hacer.

Se trata, además, de un efecto que la propia normativa del Estado ha reconocido y previsto (aunque sorprendentemente no se haga referencia a ello en el Auto que plantea la cuestión de inconstitucionalidad). Nos referimos al Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyo artículo 86 (lengua a emplear) dispone lo siguiente:

1. Las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las Comisiones informativas se redactarán en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad, conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación.

[...]

2. En los debates podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

El artículo 110 de la misma norma (lengua a emplear y transcripción del acta de las sesiones de los Entes Locales Territoriales) dispone que “será aplicable a la redacción de las actas lo dispuesto en el artículo 86.1, en cuanto a la utilización de las lenguas”.

Lo que estos artículos vienen a decir es que la documentación de los órganos colegiados municipales puede redactarse o bien en euskera o bien en castellano “conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación”. La Ley de Instituciones Locales sería la “legislación aplicable” a que se refiere el artículo 86.1 del ROF.

Como puede observarse, el artículo transcrito del ROF de 1986 posibilita lo mismo que la LILE, cuya constitucionalidad es puesta en duda por el TSJPV.

También sorprende que el Auto que propone la cuestión no haya hecho referencia alguna a la STC 82/1986, de 26 de junio, que utiliza unos términos semejantes a los del precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, al expresar lo siguiente:

---

15 El artículo 21.1 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi dispone lo siguiente: “En el ámbito de las actividades internas, las entidades locales y demás entidades que conforman el sector público local de Euskadi harán un uso racional de la traducción y la interpretación. Se procurará evitar la traducción de documentos redactados en euskera para aquellas personas al servicio de la entidad local o miembros de la corporación que posean un conocimiento a nivel de comprensión suficiente de esta lengua, que determinará cada entidad local, siendo como mínimo el nivel B2 del marco común europeo de referencia para las lenguas.”

[...] la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule, siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, lo que sólo puede hacerse respecto de lengua distinta del castellano. El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma. (FJ 9)

Repárese en que este párrafo de la STC 82/1986, de 26 de junio contiene los términos que han sido trasladados al artículo 6.2 de la LILE: “[...] siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada”. La referencia a “alegar válidamente el desconocimiento” resulta algo compleja. En este caso, el Tribunal Constitucional parece utilizar esas palabras con referencia a las lenguas oficiales distintas del castellano, y no con relación a la lengua castellana. El TC parece indicar que, respecto del uso que hagan los poderes públicos de la lengua castellana, no cabe alegar válidamente su desconocimiento; por el contrario, sí que cabría alegar válidamente el desconocimiento de la lengua propia oficial frente al uso de esta por parte de los poderes públicos. Esta conclusión, a nuestro entender, ha de ser matizada.

El fundamento de esta interpretación se encontraría en el alcance del “deber de conocimiento del castellano” previsto constitucionalmente en el primer párrafo del artículo 3. Ciertamente, no se establece una previsión semejante en la Constitución respecto de las demás lenguas oficiales. La previsión estatutaria del deber de conocimiento de la lengua catalana para la ciudadanía de Cataluña (artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [EAC]) tendría, de acuerdo con el TC, un alcance más limitado, como “deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC”.<sup>16</sup>

En todo caso, entendemos que en un régimen de doble oficialidad lingüística lo verdaderamente importante no es que quepa, o no, “alegar válidamente” el desconocimiento de una de las lenguas, sino el plano del derecho de uso (de opción lingüística) de las lenguas igualmente oficiales, que no puede quedar arrinconado por el hecho de que la Constitución solo haya establecido el deber de conocimiento de la lengua castellana. Dicho de otro modo, la Administración no podría imponer el uso de la lengua castellana sobre la base de que no cabe “alegar válidamente su desconocimiento”, de no querer privar de efectos jurídicos a la oficialidad de las lenguas propias. Al margen de ello, no cabe olvidar que el conocimiento o desconocimiento de una lengua es una cuestión de hecho; por tanto, si se desconoce una de las lenguas oficiales y se conoce la otra, nada puede impedir la utilización de esta (aunque se incumpla el deber constitucional de conocimiento).

### 3 Normativa

La normativa publicada en el BOPV en el período objeto de análisis resulta de una importancia relativa en lo referido al estatus de la lengua vasca, por lo que únicamente procederemos a citarlas, sin mayor comentario.

#### 3.1 Subvenciones para las entidades que promueven el euskera

[RESOLUCIÓN de 8 de septiembre de 2021](#), del Director de HABE, por la que se convocan las subvenciones dirigidas a los euskaltegis de los ayuntamientos o de las entidades de ellos dependientes, euskaltegis públicos de titularidad municipal, para el curso 2021-2022, y se regulan las condiciones y el procedimiento para su concesión.

[RESOLUCIÓN de 8 de septiembre de 2021](#), del Director de HABE, por la que se convocan las subvenciones dirigidas a los euskaltegis privados y centros homologados de autoaprendizaje del euskera para el curso 2021-2022, y se regulan las condiciones y el procedimiento para su concesión.

---

<sup>16</sup> STC 31/2010, FJ 14.

### 3.2 Subvenciones para la promoción del euskera

[ORDEN de 31 de agosto de 2021](#), del Consejero de Educación, por la que se convocan ayudas para los centros docentes privados concertados para la euskaldunización del ámbito escolar durante el curso escolar 2021-2022.

[ORDEN de 7 de julio de 2021](#), del Consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones para fomentar el uso y la presencia del euskera en los centros de trabajo del sector privado ubicados en la CAE, durante el año 2021 (Lanhitz).

[ORDEN de 20 julio de 2021](#), del Consejero de Educación, por la que se convocan las ayudas dirigidas a la subvención de materiales didácticos en euskera para niveles no universitarios (Convocatoria EIMA).

### 3.3. Pruebas de acreditación lingüística

[RESOLUCIÓN 1423/2021, de 2 de noviembre](#), de la Directora General de Osakidetza-Servicio vasco de salud, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Encomienda de Gestión entre Osakidetza-Servicio vasco de salud y el Instituto Vasco de Administración Pública, para la gestión de actividades de organización y ejecución material relativas a las convocatorias de acreditación de perfiles lingüísticos.

[RESOLUCIÓN 1103/2021, de 3 de agosto](#), de la Directora General de Osakidetza-Servicio vasco de salud, por la que se aprueba la segunda convocatoria ordinaria de pruebas de acreditación de perfiles lingüísticos de 2021.

[RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2021](#), del Director del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se convocan exámenes de acreditación de perfiles lingüísticos.

[RESOLUCIÓN de 22 de noviembre de 2021](#), del Director de HABE, por la que se disponen los niveles del Currículo Básico para la Enseñanza del Euskera a Personas Adultas (HEOC), que se acreditarán en el curso 2021-2022 mediante actividades de evaluación del grado de dominio en el uso del euskera y se realiza la convocatoria de exámenes de 2022 para el alumnado de los euskaltegis y centros homologados para el autoaprendizaje del euskera inscritos en el Registro de HABE.

### 3.4. Sustitución del personal con perfil lingüístico preceptivo a su servicio para asistir a clases de euskera

[RESOLUCIÓN de 14 de julio de 2021](#), del Director del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que da a conocer la cantidad correspondiente al IVAP consignada en los presupuestos generales en el ejercicio 2021, para la concesión de subvenciones a las administraciones municipales por las sustituciones del personal con perfil lingüístico preceptivo a su servicio, para asistir a clases de euskera, y se actualizan las cantidades de los módulos subvencionables por sustitución de personal asistente a los cursos de euskera.

### 3.5 Formación en euskera

[RESOLUCIÓN de 15 de noviembre de 2021](#), del Director del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se convocan cursos de euskera para el segundo cuatrimestre del curso 2021-2022, tanto para el personal de la Administración General e Institucional de Euskadi, como para el personal de los entes públicos con convenio de colaboración actualizado con el IVAP.

[RESOLUCIÓN 1336/2021, de 15 de octubre](#), del Director del Instituto Vasco de Administración Pública y de la Directora General de Osakidetza-Servicio vasco de salud, por la que se convocan cursos de euskera para el personal de Osakidetza-Servicio vasco de salud y el personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi adscrito al mismo, durante el segundo cuatrimestre del curso académico 2021-2022.

[RESOLUCIÓN de 23 de julio de 2021](#), del Director de la Administración de Justicia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de encomienda de gestión entre el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales y el Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos (HABE), para formación lingüística de euskera del personal de la Administración de Justicia que presta sus servicios en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

---

[ORDEN de 13 de julio de 2021](#), del Consejero de Educación, por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de programas de promoción de la interculturalidad dirigidos al alumnado inmigrante y de refuerzo lingüístico del Alumnado de Reciente Incorporación (L2. Educación inclusiva y atención a la diversidad).

### 3.6 Convocatoria de plazas públicas con perfil perceptivo

[RESOLUCIÓN 1473/2021, de 25 de noviembre](#), de la Directora General de Osakidetza-Servicio vasco de salud, por la que se aprueban las bases generales que han de regir los procesos selectivos para la adquisición del vínculo estatutario fijo en Osakidetza-Servicio vasco de salud, convocados en los años 2018-2019.

[RESOLUCIÓN 322/2021, de 1 de julio](#), de la Directora Gerente de la Organización Sanitaria Integrada Goierri-Alto Urola, por la que se convoca la provisión, mediante libre designación, de un puesto de Jefe Sección Administración y Gestión-A en la Organización Sanitaria Integrada Goierri-Alto Urola, de Osakidetza-Servicio vasco de salud.

[ACUERDO de 21 de julio de 2021](#), del Consejo de Administración del Ente Público Osakidetza-Servicio vasco de salud, de elaboración y gestión de las listas de contratación temporal en Osakidetza-Servicio vasco de salud.

### 3.7 Subvenciones para la cooperación entre minorías

[RESOLUCIÓN de 5 de octubre de 2021](#), de la Secretaria General de Acción Exterior, por la que se convocan ayudas a proyectos de cooperación técnica con las Regiones Estratégicas Europeas de Flandes, Gales y Córcega para 2021-2022.

## 4 Reflexión conclusiva

El Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 6.2 de la LILE, referido a las posibilidades y a los límites de la utilización del euskara por parte de las entidades locales como lengua de trabajo a efectos internos. El alcance de este próximo pronunciamiento marcará la intensidad del control de legalidad del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi. Llama la atención el planteamiento del Tribunal Superior de Justicia, que denota una posición apriorística y, por las razones apuntadas, escasamente científica. La interpretación que realiza el Auto del Tribunal Superior de Justicia parece que quisiera hacer decir a la ley lo que esta no pretende, que no es más que afirmar la validez jurídica de las actuaciones realizadas en una de las lenguas oficiales con plenos efectos jurídicos. Esta cuestión ya ha sido resuelta y aclarada por el Tribunal Constitucional, afirmando su plena constitucionalidad. Por las razones que han sido apuntadas en este trabajo, resulta también sorprendente que el Tribunal Superior haya aceptado de forma acrítica la legitimación activa de la formación política VOX en el recurso contencioso-administrativo directo del que surge la cuestión de inconstitucionalidad, formación que no ostenta ningún edil en los municipios vascos.

El debate parlamentario no puede sustituirse a través de la actividad judicial en forma de planteamiento de recursos de inconstitucionalidad. También sorprende que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco haya planteado una cuestión de inconstitucionalidad con relación a un artículo de la ley municipal cuyo desarrollo en el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, no ha sido objeto del recurso directo. La paradoja que se plantea es la siguiente: si los artículos del Decreto que desarrolla el artículo 6.2 de la ley no han sido objeto del recurso directo, ¿cuál es la razón que ha movido al Tribunal Superior de Justicia a plantear la cuestión de inconstitucionalidad? Quedamos a la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional para realizar una valoración más detenida de la cuestión.