

FUNDAMENTOS Y REALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS*

Iñaki AGIRREAZKUENAGA

Catedrático de derecho administrativo
de la Facultad de Derecho de San Sebastián

The abstract can be found at the end of the article.
El resum és al final de l'article.

Sumario

- | | |
|--|---|
| Introducción | 4. No discriminación por razón de lengua |
| I. Principios fundamentales en materia lingüística | II. Realidad sociolingüística del País Vasco y Navarra |
| 1. Oficialidad de las lenguas | III. La planificación lingüística en las administraciones públicas vascas |
| 2. Deber de conocimiento del castellano | |
| 3. Lengua propia de un territorio | |

INTRODUCCIÓN

El discurso sobre la lengua necesita sosiego, racionalidad y, sobre todo, mucho sentido común, a la búsqueda de puntos de encuentro y equilibrio, que favorezcan la integración social de las personas en las comunidades plurilingües. Como premisa me parece fundamental huir de la violencia verbal que a veces anida en el discurso y en el debate sobre las lenguas. A mi juicio, deben sentarse unas bases comunes que permitan la libre opción lingüística de los ciudadanos, tanto en sus relaciones públicas como privadas; y corresponde a todos los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizar el ejercicio de los derechos lingüísticos a todas las personas por igual.

* Este trabajo es parte del proyecto de investigación UPV 223.224-HA088/98.

Para desdramatizar y normalizar el debate hay que indicar que la realidad plurilingüe es mucho más común de lo que se cree. En general puede decirse que en Europa no hay estados sin minorías lingüísticas, y por supuesto en África, América, Asia u Oceanía la realidad plurilingüe es la regla y la excepción viene dada por la homogeneidad lingüística. Incluso en el marco de la Unión Europea una de las controversias más apasionantes se plantea en torno a la convivencia y a la regulación de las múltiples lenguas oficiales de los distintos países miembros como lenguas de trabajo en su seno; cuestión que con la expansión de la Unión hacia el este exige soluciones y un debate que se torna inaplazable, aunque el nacionalismo de los estados en defensa de sus respectivas lenguas hace difícil el acuerdo.

En España corresponde a la Constitución y a los estatutos de autonomía el diseño de los principios jurídicos que ordenan las bases del plurilingüismo. Es cierto que en su desarrollo hay múltiples flecos no abordados hasta ahora, como pueden ser los de la extensión de las enseñanzas de las lenguas minoritarias a todo el ámbito territorial del Estado —por supuesto, para su aprendizaje en el resto de las comunidades autónomas de modo voluntario—; o el prolongar la pluralidad lingüística también a las instituciones comunes del Estado. Sin embargo, lo que a continuación se va a esbozar como primer apartado es una síntesis de los principios fundamentales en materia lingüística, es decir, el desarrollo del principio de oficialidad de las lenguas, el contenido del deber de conocimiento del castellano, las consecuencias del principio de no discriminación por razón de lengua y los posibles efectos derivados de la condición de lengua propia en un territorio.

En segundo lugar, si se centra el análisis en el País Vasco y Navarra, resulta fundamental asomarse a los datos de la realidad sociolingüística que acaban de ser dados a conocer oficialmente, de conformidad con el censo de población correspondiente a 1996.

Todo ello con la finalidad de abordar, en tercer lugar, el desarrollo de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas y comprobar cuál ha sido su evolución, cuál es su realidad actual, a qué sectores afecta, cuáles se han quedado al margen... y, por supuesto, advenir la falta de iniciativas en esta materia en la Administración periférica del Estado.

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LINGÜÍSTICA

El texto constitucional declara en el primer párrafo del art. 3.1 al castellano como la lengua oficial del Estado, con lo que obviamente la sitúa en una posición distinta al resto de las lenguas oficiales, al ser ésta la única ofi-

cial en todas las comunidades autónomas y, por ende, en la totalidad del territorio del Estado.

Por su parte, el art. 3.2 de la Constitución establece que «las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos». Por tanto, la misma oficialidad prescrita para el castellano también, o igualmente, se declara para las demás lenguas españolas, si bien limitada al marco territorial de la comunidad autónoma.

Asimismo, la Constitución explicita el deber de conocimiento del castellano e implícitamente reconoce el principio de no discriminación por razón de lengua, al tiempo que algunos estatutos como los de Cataluña o Euskadi declaran al catalán y al euskara, respectivamente, como lenguas propias de la comunidad.

A mi juicio, los principios fundamentales en materia lingüística son, sin ninguna duda, los de oficialidad y no discriminación por razón de lengua, mientras que se pueden considerar como complementarios el deber de conocimiento del castellano y el de lengua propia de una comunidad. Veámoslo más detenidamente explicando el contenido sumario de cada uno de los principios.

1. *Oficialidad de las lenguas*

El Tribunal Constitucional ha señalado con acierto que «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, 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» (STC 82/1986). Por consiguiente, una lengua desde que es declarada *oficial* en un territorio, podrá ser empleada sin trabas, con plena eficacia jurídica, en todo tipo de relaciones públicas o privadas, es decir, que la primera consecuencia jurídica de la oficialidad radica en el *derecho a una lengua* tanto en su vertiente activa como pasiva (derecho subjetivo al uso en todo caso y a la respuesta en la lengua elegida cuando el interlocutor sea un organismo público), lo cual exige, obviamente, la necesaria adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística.

En segundo lugar, entre las consecuencias que derivan de la declaración de oficialidad de una lengua se reconoce de forma unánime la obligación que contraen los poderes públicos para incorporar a sus planes educativos la enseñanza de la lengua o lenguas oficiales, de tal suerte que se

asegure su conocimiento una vez que se haya superado la educación obligatoria [*vid.* al respecto el art. 19.a de la LOGSE, o en el País Vasco el art. 3.2.g de la Ley 1/1993, de la Escuela Pública Vasca]. En este mismo sentido el Tribunal Constitucional ha indicado que «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad que tenga carácter de lengua oficial [...], ello supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y tal deber no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución (art. 3)». Además, añade el intérprete supremo de la Constitución que «una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas oficiales incumpliría este deber constitucional» (STC 88/1983). No basta, por consiguiente, con garantizar la enseñanza de las lenguas oficiales, sino que es preciso organizarla de forma *eficaz*, de tal modo que una vez finalizada la enseñanza obligatoria todos los alumnos que la hayan cursado, cualquiera que fuere el centro o el modelo elegido, conozcan la lengua o lenguas oficiales en el ámbito territorial de que se trate.

Finalmente, como último efecto de la declaración de oficialidad de una lengua, parece lógico inferir —tal como lo hizo el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 35/1982—, que no cabe alegar la ignorancia de la lengua oficial en que la Administración se manifiesta, siempre y cuando ésta, de conformidad con el deber constitucional que le corresponde, garantice eficazmente la enseñanza en los centros escolares de la o de las lenguas oficiales. Naturalmente, respecto del castellano este efecto se halla asegurado, porque la enseñanza ha garantizado —desde su generalización como obligatoria en España— el aprendizaje de la lengua oficial de todo el Estado. Por el contrario, la incorporación a la enseñanza de las demás lenguas oficiales de España se ha producido recientemente, por lo que no gozan de la misma fortuna y precisan, lógicamente, de un proceso de normalización cuya base se sustenta en su enseñanza eficaz a las nuevas generaciones.

2. *Deber de conocimiento del castellano*

En materia lingüística, lo que a primera vista destaca en el texto constitucional es que junto a la oficialidad del castellano, y de las demás lenguas de España, se prescriba explícitamente el deber de conocimiento del castellano. La cláusula no pasó desapercibida en los debates constitucionales, a pesar de mantenerse inalterada, e incluso cabe señalar que fue uno de los

centros de máxima atención al solicitarse, por un lado, su supresión, por otro, su extensión a las demás lenguas oficiales y, por supuesto, no faltó quien pretendía expandir la obligación de todos los españoles de conocer el castellano también a su uso preceptivo, en todo caso, frente a la elección que permite la cooficialidad. Sin embargo, como se sabe, ninguna de las propuestas fue adoptada y, por tanto, sólo respecto del castellano se explicita el deber constitucional de conocimiento, aunque se consagra también el derecho a la utilización de cualquier lengua oficial con plena validez y eficacia jurídica. Lo que significa, en una primera aproximación, que la Constitución no obliga ni impone en las comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales el empleo del castellano, sino que garantiza el uso de la lengua oficial elegida.

En segundo lugar, si se pretende inferir de la Constitución que las lenguas oficiales en las comunidades autónomas bilingües no se encuentran en situación de igualdad jurídica porque el deber de conocimiento sólo es predicable respecto del castellano, esta declaración es preciso matizarla y preguntarse, ¿cómo o de qué modo se garantiza el deber de conocimiento del castellano por los poderes públicos? Naturalmente, la respuesta viene y vendrá siempre encaminada por la senda de su enseñanza obligatoria y de la inserción de tal previsión en los planes educativos. Pero recuérdese que idéntica previsión se deriva de la declaración de oficialidad, dado que el Estado, en palabras del Tribunal Constitucional, tiene «el deber constitucional» de garantizar la enseñanza eficaz de las lenguas oficiales en la educación obligatoria. En consecuencia, de forma derivada de ese deber constitucional parece lógico suponer que quienes cursen la enseñanza obligatoria en las comunidades autónomas bilingües conozcan dos lenguas oficiales, en oposición a quienes lo hagan en el territorio donde sea sólo oficial el castellano.

En resumen, la cláusula constitucional que impone el deber de conocimiento del castellano nada específico incorpora a los efectos jurídicos de la oficialidad de las lenguas, salvo que por especificidad del *deber* se entienda lo que es propio del *castellano*, como es el hecho de que se trata de la lengua que se extiende y enseña a lo largo y ancho de todo el Estado, con independencia de la residencia y la vecindad civil de las personas, tanto con anterioridad como con posterioridad a la aprobación de la Constitución.

3. *Lengua propia de un territorio*

En algunos estatutos de autonomía se subraya el principio de propiedad para posibilitar una preferencia de uso de la lengua propia de la co-

munidad autónoma por parte de las instituciones públicas. En este sentido, en el preámbulo de la Ley 1/1998, de política lingüística de Cataluña, se afirma que el concepto de lengua propia aplicado a la catalana obliga a los poderes públicos a protegerla, a usarla de forma general y a promover su uso público en todos los niveles. En lo que se abunda en el art. 2 de la Ley cuando se dice que: «El catalán como lengua propia es la lengua de todas las Instituciones de Cataluña, y en especial de la Administración de la Generalidad, de la Administración local, de las corporaciones públicas, de las empresas y servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales, de la enseñanza y de la toponimia.»

Ahora bien, en las comunidades donde coexisten dos lenguas oficiales, el principio de propiedad no puede laminar el principio de doble oficialidad. Por supuesto, podrá modularlo, pero no puede significar, de modo general, un principio de única lengua, ya que cualquier acto realizado o formulado en cualquiera de las dos lenguas oficiales tendrá plena validez y eficacia jurídica. Por lo tanto, en el plano del uso de las lenguas las administraciones públicas deben garantizar el empleo *ad extra* de la lengua oficial elegida por los ciudadanos, sea la propia o no de la comunidad, aunque evidentemente, cuestión distinta es que en la relación de trabajo —o en las relaciones *ad intra* de la Administración— se adopte como lengua común para el desarrollo de la actividad administrativa interna la propia de la comunidad, lo que es perfectamente admisible en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando el personal al servicio de la Administración se encuentre capacitado lingüísticamente.

Por consiguiente, en síntesis, la doble oficialidad lingüística protege en todo caso el derecho a elegir la lengua por parte de los ciudadanos, mientras que el principio de lengua propia permitirá su uso preferente en las relaciones internas de la Administración y su uso exclusivo —si así se desea— como lengua de trabajo. Es lo que sucede en la Administración periférica del Estado con el castellano, en virtud de lo dispuesto en el art. 36.1 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas (Ley 4/1999), y lo mismo puede suceder, pero a la inversa, en la Administración de las comunidades autónomas con la lengua propia.

4. *No discriminación por razón de lengua*

Como cierre del sistema, adquiere una relevancia primordial el principio de no discriminación por razón de lengua, que se erige como núcleo básico de los derechos fundamentales, cuando en su ejercicio medie la elección o la

exigencia de una lengua oficial. Era evidente la conveniencia de la introducción del término lengua o idioma, en la redacción del art. 14 de la Constitución, sobre todo por coherencia con las declaraciones internacionales. Al respecto, téngase en cuenta que el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 2.2) y el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos (art. 14), ambos textos ratificados por España, así lo explicitan.

Sin embargo, ante el hecho de que el texto constitucional no lo contemple, cabe preguntarse si tal principio está incluido de modo implícito, puesto que sin mayores esfuerzos dialécticos se deduce que no hay voluntad tipificadora cerrada en el art. 14 de la Constitución al aludir a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que, lógicamente, puede venir concretada en la lengua, por efecto directo del art. 10.2 de la Constitución que, como se sabe, establece que las normas relativas a derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Naturalmente, los posibles efectos prácticos de este principio pueden producirse, según las circunstancias, tanto en relación con la lengua oficial de todo el Estado, como en relación con las propias de las comunidades autónomas.

En concreto, la discriminación puede presentarse en relación con el ejercicio de un derecho fundamental, como por ejemplo en el acceso a las funciones públicas, en el que, sin extendernos demasiado, la valoración de la lengua propia siempre y cuando sea proporcionada a la necesidad de su conocimiento para el trabajo que se deba realizar no plantea problema constitucional alguno; y tampoco debiera ocasionarlo la exigencia cuando su preceptividad se presenta como requisito de capacidad para el puesto de trabajo que se deba desempeñar (STC 46/1991).

Asimismo, la discriminación puede derivarse del derecho público subjetivo al uso de la lengua oficial elegida, que incluso en el caso de las minorías lingüísticas encuentra su fundamento, no sólo en la oficialidad de la lengua, sino también en el art. 27 del ya citado Pacto internacional de derechos civiles y políticos. En mi opinión, se trata de un derecho fundamental equiparable para todas las lenguas oficiales, que en ningún caso puede ser suprimido, sino todo lo más modulado, hasta que la Administración se adecúe al deber constitucional de conocimiento de las lenguas oficiales, y que no se agota en la simple utilización de la lengua, sino que se extiende al derecho constitucional a ser respondido en la lengua oficial elegida.

La cuestión fundamental a la que en adelante debe responderse es cómo se concilian el derecho a la lengua en una comunidad bilingüe, con una lengua oficial que sólo conoce una parte de la población, y el principio

de no discriminación lingüística con toda su gama de posibilidades. Obviamente, la necesidad de una planificación lingüística en las administraciones públicas vascas se encuentra directamente relacionada con su realidad sociolingüística.

II. REALIDAD SOCIOLINGÜÍSTICA DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA

Una cosa es que una lengua sea oficial, como dice el Tribunal Constitucional, «independientemente de su realidad y peso como fenómeno social», y otra distinta es que pueda hacerse abstracción de esa realidad, que nos sitúa en el plano de conocimiento efectivo de una lengua oficial. Resulta evidente que el derecho a una lengua minoritaria, como es el euskara, se halla imposibilitado en muchos lugares, a pesar de su oficialidad, debido a que su normalización, lógicamente, exige una adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística. Cuestión que ni se improvisa ni se puede edificar en la irrealidad del voluntarismo.

Además, la realidad sociolingüísticamente plural de los distintos pueblos, comarcas y territorios de Euskal Herria ha obligado a idear una planificación que, como se sabe, tiene por objeto parificar el conocimiento del euskara en la Administración con el conocimiento del euskara en la realidad sociolingüística del territorio en que radique cada Administración.

Por lo tanto, parece indefectible que en zonas no vascófonas la realidad sociolingüística degrade de facto el *status* de oficialidad de las lenguas minoritarias a un *status* de semioficialidad; aunque no debe olvidarse que el proceso de normalización derivado de la oficialidad sienta las bases para que —a través de la educación general obligatoria— se asegure en el futuro el conocimiento efectivo del euskara en el conjunto del territorio del País Vasco.

En este sentido si se examinan comparativamente los datos oficiales de la evaluación de competencia lingüística entre los años 1981-1996, en la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta: que hay 190.682 vascoparlantes más (en total 621.818, el 30,9% de la población); han aumentado en 82.300 personas los que comprenden euskara aunque lo hablen con dificultad, lo que eleva la cifra de bilingües pasivos a 322.726 (el 16% de la población); y, por último, ha descendido el número de castellanoparlantes monolingües en 226.998 personas, aunque su cifra sea mayoritaria en el conjunto de la Comunidad puesto que asciende a 1.070.478 personas (el 53,1% de la población).

Durante esos quince años, los tres territorios históricos vascos han re-

gistrado un aumento significativo de vascoparlantes. Bizkaia ha ganado 94.000, Gipuzkoa cerca de 67.000 y Álava 30.000. El aumento en Álava es especialmente notable, ya que supone triplicar el conjunto de vascoparlantes en este territorio. En todas las comarcas del País Vasco se sigue la misma tendencia. Esto es, el porcentaje de vascoparlantes sube, mientras que baja el de castellanoparlantes monolingües. Todos los datos por territorios históricos, comarcas y municipios, con detalle, pueden consultarse en el *II Mapa Sociolingüístico*, 3^{er} tomo, publicado por el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999 (o consultarse en internet: <http://www.eustat.es>).

En este momento, cabe destacar que por comarcas, la zona de Lea-Artibai (Markina-Ondarroa) es la que registra mayor porcentaje de vascoparlantes (87,8%) y, a su vez, el menor porcentaje de castellanoparlantes monolingües (6,9%). Los Valles Alaveses, en cambio, presentan el menor porcentaje de vascoparlantes (4%) y el mayor índice de castellanoparlantes monolingües (87,6%). Por su parte, la comarca con el mayor porcentaje de bilingües pasivos es el Gran Bilbao (18,7%).

De los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca, son los situados en las comarcas de Gipuzkoa y en la parte oriental de Bizkaia, en general de menos de 1.000 habitantes, los que cuentan con mayor porcentaje de vascoparlantes. Por el contrario, son los municipios con menor número de habitantes situados en Álava y en la parte occidental de Bizkaia los que cuentan con un mayor porcentaje de castellanoparlantes monolingües.

Entre los municipios de más de 10.000 habitantes, Azpeitia posee el mayor porcentaje de vascoparlantes (88,3%). Por el contrario, los municipios con el porcentaje de vascoparlantes más bajo se sitúan en la comarca del Gran Bilbao, donde, por ejemplo, en Sestao, Baracaldo y Santurce, su porcentaje está en torno al 10%.

Por último, existen notables diferencias entre las capitales. Así, mientras en Donostia-San Sebastián casi un tercio de la población (32,6%) es vascoparlante, en Bilbao el porcentaje es del 14,3% y en Vitoria-Gasteiz del 13,6%.

Si analizamos los cambios experimentados en los municipios durante los quince años referidos, resulta espectacular el aumento que se produce tanto en el número como en el porcentaje de vascoparlantes en algunos municipios. El crecimiento más significativo se produce en los municipios más pequeños y con mayor porcentaje de castellanoparlantes monolingües situados en Álava y en las Encartaciones; evidentemente, la razón estriba en la incorporación al censo de las nuevas generaciones.

Con respecto a los municipios de mayor tamaño, en todos crece el número de vascoparlantes y el crecimiento es más notable en la comarca del

Gran Bilbao. Así, Baracaldo ha ganado 7.400 nuevos vascoparlantes, Portugalete 4.600, Sestao 2.400 y Getxo 8.900. De las capitales, Vitoria-Gasteiz casi triplica el número de vascoparlantes con 22.000. Bilbao ha duplicado el número de vascoparlantes con 26.000 más y, por último, el aumento en Donostia-San Sebastián ha sido del 64%, con 21.500 nuevos vascoparlantes.

En cuanto a la competencia lingüística, el mayor porcentaje de vascoparlantes se sitúa entre las personas más jóvenes y las de más edad. Resulta destacable el aumento del porcentaje de vascoparlantes entre los jóvenes de entre 5 y 24 años, llegando a superar a los castellanoparlantes monolingües. Dicha superioridad es especialmente significativa en el tramo de 5 a 14 años, donde el índice de vascoparlantes asciende al 60%, mientras que el de castellanoparlantes monolingües ronda el 20%. En general, cuanto más joven es el grupo de edad, mayor ha sido la evolución. Por ejemplo, en 1981 el grupo de edad más vascoparlante era el que superaba los 85 años; quince años después, sin embargo, el mayor índice de vascoparlantes se encuentra en el tramo comprendido entre 5 y 9 años.

Por lo tanto, a la vista de estos datos resulta clara la necesidad de que la Administración se adecúe a la nueva realidad —con una fórmula de geometría variable— para la satisfacción de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. En este sentido, el art. 17 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskara en las administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca, distingue los objetivos a alcanzar diferenciando la realidad sociolingüística en la que se encuentre enclavada cada Administración, tal como a continuación se verá.

Antes quisiera indicar, sucintamente, que si bien en Navarra no existe una planificación lingüística en la Administración, los datos sociolingüísticos derivados del censo de población de 1996 son también conocidos por el Instituto de Estadística del Gobierno de Navarra, aunque todavía no exista una publicación oficial. Como dato más relevante en estos momentos, por lo que de sorpresivo pueda contener, es que —de un total de 254— sólo en cuatro municipios que en su conjunto suman 297 habitantes no hay vascoparlantes en Navarra (Olejua, Piedramillera, Ucar y Petilla de Aragón, este último pueblo enclave situado geográficamente en la Comunidad Autónoma de Aragón).

Por lo demás, recientemente se ha publicado un estudio sociolingüístico elaborado por el Gobierno de Navarra —entre la población de más de 15 años— en el que se concluye que la décima parte de los navarros son vascoparlantes, otra décima parte son bilingües pasivos y el resto, es decir, el 80% de la población, es castellanoparlante (*vid. Navarra. La Continuidad*

del euskara II, 1996). Lógicamente la zona lingüísticamente vascófona difiere del resto de Navarra, ya que en ella los castellanoparlantes monolingües descienden al 32,7%, mientras que ascienden al 81,6% en la zona mixta y alcanzan el 93,2% en la zona no vascófona.

III. LA PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS

En Cataluña el artículo 11 de la Ley 1/1998 dispone que el personal al servicio de la Administración, las corporaciones y las instituciones públicas de Cataluña debe conocer las dos lenguas oficiales de la Comunidad; y en el proceso de selección para acceder a plazas de personal de la Administración de la Generalidad, la Administración local y la administración y servicios de las universidades, debe acreditarse el conocimiento de la lengua catalana. A veces se tiene la idea equivocada de que lo mismo sucede en Euskadi y que, en general, para trabajar en las administraciones públicas vascas se exige de forma imprescindible el conocimiento del euskara. Nada más lejos de la realidad, precisamente porque la realidad sociolingüística es distinta.

Si se examina el tema con rigor, hay que recordar, en primer lugar, que la construcción de todas las administraciones autonómicas (vasca, catalana y gallega), durante la década de los años ochenta, se ha edificado sin que ni siquiera pudiese valorarse como mérito —por supuesto, mucho menos exigirse como requisito de capacidad— el conocimiento de las lenguas autonómicas. La razón era que durante años el Tribunal Supremo entendía, sin matices, que la mera valoración como mérito de la lengua propia de la comunidad autónoma era contraria al principio de igualdad en el acceso a la función pública. Doctrina que fue corregida por el Tribunal Constitucional al disponer que para «garantizar el uso de las lenguas por los ciudadanos, nada se opone a que los poderes públicos prescriban el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere un mérito entre otros» (STC 82/1986). Con posterioridad, la STC 46/1991 ha declarado en relación con la Ley de la función pública de Cataluña «que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña, y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma».

Por lo tanto, no hay problema constitucional para valorar en general el

conocimiento de la lengua propia, y tampoco para exigirlo —como requisito de capacidad— cuando se haga de forma razonada para ejercer adecuadamente el trabajo y para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Así, en el País Vasco, a partir de 1989, con la aprobación de la Ley de la función pública se sientan las bases de la planificación lingüística en la Administración —en clave de consenso—, bajo el liderazgo de un gobierno de coalición entre nacionalistas vascos y socialistas.

La finalidad, según reza la exposición de motivos de la Ley, reside en «el irrenunciable deber de construir una Administración bilingüe». Para lograrlo, a cada puesto de trabajo se le atribuye un perfil lingüístico que en realidad determina —con una variable de uno a cuatro— cuál es la competencia lingüística necesaria para su provisión y desempeño. Además, el perfil lingüístico de cada puesto de trabajo puede llevar asignada una fecha de preceptividad, y sólo a partir de su cumplimiento será exigencia obligatoria para el acceso. En consecuencia, en tanto la preceptividad no se establezca, el perfil lingüístico atribuido servirá exclusivamente para determinar la valoración que, como mérito, habrá de asignarse al conocimiento del euskara, tanto en la provisión como en la selección externa.

Como fácilmente se puede comprender, el *quid* de la cuestión no sólo radica en conocer el tipo de perfil lingüístico del puesto de trabajo (el perfil 1 requiere comprensión oral y escrita en grado elemental; el perfil 2 supone buena comprensión oral y escrita elemental; el perfil 3 exige una buena comprensión oral y escrita; y, por último, el perfil 4 requiere niveles especializados de competencia lingüística normalmente a los licenciados universitarios), sino sobre todo adquiere especial importancia su fecha de preceptividad, que es el momento a partir del cual es exigible el perfil lingüístico de cada puesto de trabajo.

Corresponde a cada Administración —de conformidad con los criterios aprobados por el Parlamento vasco— la determinación de los requisitos lingüísticos de sus plazas, lo que se hace al aprobar la relación de puestos de trabajo, en cuya elaboración en el País Vasco se determina, junto a la denominación del puesto, la adscripción al grupo, cuerpo o escala y régimen de dedicación, también el perfil lingüístico y, en su caso, la fecha de preceptividad.

La lógica exige que para puestos de trabajo similares el perfil lingüístico sea prácticamente el mismo en todas las administraciones públicas; sin embargo, su exigencia preceptiva variará en función de la realidad sociolingüística. Lo que, en concreto, se deriva del *índice de preceptividad* que corresponda al ámbito territorial de cada administración y que se calcula teniendo en cuenta, el número de vascoparlantes, más el número de bilin-

gües pasivos dividido por dos. Así, por ejemplo, si en el conjunto de la Comunidad del País Vasco, de acuerdo con los datos oficiales del censo de población, hay un 30,9% de vascoparlantes y un 16% de bilingües pasivos, el índice de preceptividad para las instituciones comunes sería $30,9 + (16/2) = 38,9$, es decir, que en la relación de puestos de trabajo actualmente vigente, de conformidad con el censo de 1996, el 38,9% de los funcionarios del Gobierno Vasco tendrán asignada una fecha de preceptividad anterior al 31 de diciembre del año 2002, fecha en la que finaliza el segundo periodo de planificación.

Los criterios de asignación de la preceptividad a los puestos de trabajo deben perseguir un tratamiento equitativo y proporcional para los diferentes niveles de cada Administración, sin diferenciación en razón del cuerpo, escala o grupo de titulación al que corresponda su desempeño. No obstante, se dará preferencia a quienes ocupen puestos de trabajo directamente relacionados con el público y a los integrados en unidades calificadas como bilingües. Entre estas últimas se encuentran, especialmente, las que tengan contacto directo y habitual con la juventud. No se olvide que en el conjunto de la Comunidad Autónoma los monolingües castellanoparlantes son menos de la mitad de la población menor de 30 años, y entre los menores de 15 el porcentaje desciende al 20%.

Si se hace un balance en cifras —a 6 de abril de 1999— de la planificación lingüística llevada a cabo en las administraciones públicas vascas —en esencia, autonómica, foral y local, así como sus respectivos organismos autónomos— resulta que de un total de 29.390 puestos de trabajo se ha asignado fecha de preceptividad a 10.343 (35,19%) de los que no han acreditado ningún perfil lingüístico 1.339 funcionarios (12,94%), aunque también es cierto que en 2.014 casos (19,47%) la preceptividad se ha establecido a vacantes, normalmente ocupadas por personal interino y, finalmente, en 1.054 puestos de trabajo (10,19%) no se ha exigido la preceptividad porque el funcionario supera los 45 años y, por tal motivo, queda exento del cumplimiento del régimen general de preceptividad de los perfiles lingüísticos.

Además, es preciso recordar que, por su naturaleza específica y peculiaridades, han quedado al margen de esta planificación general el sector sanitario (21.685), la *Ertzaintza* (7.300) y el personal docente (18.000). En este último caso, el Decreto de 9 de marzo de 1993 regula la determinación, distribución y acreditación de perfiles lingüísticos, exenciones y plan de euskaldunización del personal docente de educación infantil, primaria/EGV y enseñanzas medias de centros públicos, tendentes a la generalización progresiva del bilingüismo en el sistema educativo de la Comunidad,

en el que se diseñan dos perfiles lingüísticos. El perfil 1 asignado a los docentes que no den clase de o en euskara y que les capacite para comunicarse en euskara con los padres o alumnos; y el perfil 2 que faculta para la impartición docente en euskara. Por su parte, el artículo 26 del Decreto 197/1998, de 28 de julio, se refiere a la capacitación lingüística de los docentes y determina que el profesorado de nuevo acceso debe estar capacitado para impartir clases en las dos lenguas oficiales de la Comunidad. Los sindicatos de la enseñanza apoyaron este principio para su aplicación también con las listas de sustitutos; no obstante, el sindicato UGR ha recurrido el citado art. 26 al entender que «impide la entrada a la función pública docente a aquellos aspirantes que no posean el perfil que capacita para impartir docencia en euskara». A este propósito, téngase en cuenta que el 87,2% de los 15.674 niños de tres años que han iniciado curso escolar en el periodo 1998/1999 han elegido los modelos D y B (enseñanza en euskara mayoritaria o parcialmente), es decir, que sólo el 12,8% ha elegido el modelo A, que es el que se sigue en castellano con el euskara como asignatura.

Por lo que concierne a la *Ertzaintza*, el Decreto de 24 de febrero de 1998 regula su proceso de normalización lingüística, que pretende capacitar, sobre todo, en la comprensión oral del euskara a los miembros de la policía autonómica. Téngase en cuenta que no se ha exigido para el acceso a los cursos de formación un nivel de euskara en la selección de los *ertzainas*, aunque en las últimas promociones sí han recibido en los citados cursos una mínima capacitación lingüística. En el futuro la determinación de las fechas de preceptividad se realizará anualmente, a través de la oportuna modificación de la relación de puestos de trabajo, pendiente aún de aprobación.

Por último, la planificación del sector sanitario todavía está en lento proceso de elaboración. Mientras tanto, la Ley de 26 de junio de 1997, de la ordenación sanitaria vasca, dispone que en los procesos de selección y provisión que lleve a cabo el Servicio Vasco de Salud —*Osakidetza*— se aplicarán las normas previstas en la legislación de función pública para valorar como mérito el conocimiento del euskara, y se procede a la convocatoria de cursos de euskaldunización y alfabetización del personal de *Osakidetza*. Por lo demás, es fácil imaginar los múltiples conflictos que se plantean en las poblaciones de fuerte mayoría vasco parlante, donde los servicios médicos se prestan sólo en castellano, y también en los servicios de pediatría donde acuden muchos niños que en su tierna infancia son vasco parlantes monolingües.

Como colofón debe indicarse que las sociedades públicas y los entes públicos de Derecho privado dependientes de las administraciones públi-

cas de la Comunidad Autónoma que presten servicios públicos vendrán obligados a garantizar la utilización del euskara y del castellano en aquellos servicios que conlleven una relación directa con el usuario. Asimismo, en materia de contratación se debe garantizar que aquellos servicios públicos que conlleven una relación directa con el usuario y se ejecuten por terceros serán prestados a los ciudadanos en condiciones lingüísticas similares a las que sean exigibles para la administración correspondiente.

Por su parte, en la Administración periférica del Estado, localizada en el País Vasco, no se ha emprendido ninguna planificación que permita garantizar los derechos lingüísticos de quienes pretendan utilizar la lengua propia de la Comunidad.

Mención aparte merece la Administración de justicia, porque por desgracia no cabe articular, hoy en día, ni siquiera en la provisión, la exigencia del conocimiento del euskara a los jueces y magistrados, y tampoco, por ahora, al personal al servicio de la Administración de justicia (oficiales, auxiliares, agentes judiciales...). A este último respecto debe pronunciarse próximamente el Tribunal Constitucional, al haber sido impugnado el Decreto del Gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, que pretendía, entre otros objetivos, «garantizar la cooficialidad lingüística» y al efecto, como criterio en la configuración de las plantillas —con pleno acuerdo sindical de este personal transferido recientemente al Gobierno vasco—, prevé la exigencia del conocimiento del euskara en determinados puestos de trabajo.

Sin embargo, como dato positivo cabe destacar que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en el informe elaborado en relación con el Proyecto de orden de determinación de la plantilla orgánica de los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de justicia del País vasco, ha valorado positivamente la propuesta de plantilla remitida por el Gobierno vasco y declara que «en cuanto determina perfiles y condiciones técnicas para el desempeño de algunos puestos de trabajo, ha de considerarse racional y acorde con los principios que se contienen en el Libro Blanco de la Justicia». Asimismo, el Pleno del Consejo en este mismo informe, de 27 de julio de 1998, expresa que reiteradamente se ha defendido desde el órgano de gobierno del poder judicial «el derecho a utilizar la lengua de la Comunidad Autónoma ante los órganos jurisdiccionales, propugnando la normalización lingüística en el ámbito de la Administración de justicia, cuyo contenido debe dirigirse, ante todo, a la efectividad del derecho a comunicarse y ser respondido en la lengua oficial elegida por el ciudadano, así como a que el proceso se desenvuelva en la lengua que resulte más adecuada al buen fin de la justicia en función de la pluralidad de suje-

tos intervinientes en él y de sus respectivas actitudes lingüísticas». Por consiguiente, tales objetivos parece que serían difícilmente alcanzables si no se articula una vía jurídica que permita —al menos— exigir en la fase de provisión el conocimiento del euskara en algunas plazas de los cuerpos nacionales de la Administración de justicia. En caso contrario, ¿resulta razonable, por ejemplo, que en una comarca donde el índice de vascoparlantes alcanza el 90%, la Administración de justicia no garantice sus derechos lingüísticos? ¿No sería más razonable exigir el conocimiento del euskara en la provisión de tales plazas?

En este último sentido, cuando menos parcialmente, el Noticiero Jurídico de Aranzadi (núm. 19, de 10 de junio de 1999) informa que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial ha encargado a la Comisión de estudios e informes del citado órgano judicial para que establezca el sistema de evaluación del conocimiento del euskara a los jueces sustitutos y magistrados suplentes que ejerzan sus funciones en zonas con alto índice de vascoparlantes.

Para finalizar esta breve síntesis sobre la planificación lingüística hay que hacer referencia a que ni en el acceso ni en la provisión del ejercicio privado de funciones públicas —desarrolladas, entre otros, por notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, corredores de comercio, prácticos de puerto, médicos de registro civil y agentes de la propiedad industrial— no existe previsión alguna en relación con la lengua propia del País Vasco. También, en este caso, parece de todo punto lógico y razonable que, por lo menos, en zonas mayoritariamente *euskaldunes* se garanticen los derechos lingüísticos de quienes pretendan vehicular su relación en euskara, del mismo modo que se garantizan en toda la Comunidad en relación con quienes utilizan el castellano.

—abstract / resum—

LANGUAGE PLANNING IN THE BASQUE
GOVERNMENT: PRINCIPLES
AND REALITY

Iñaki AGIRREAZKUENAGA

The language debate requires calm and common sense in order to find points of balance that can lead to social integration in multilingual communi-

FONAMENTS I REALITAT DE
LA PLANIFICACIÓ LINGÜÍSTICA EN LES
ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES BASQUES

Iñaki AGIRREAZKUENAGA

El debat sobre la llengua necessita calma i sentit comú per buscar punts d'equilibri que afavoreixin la integració social en les comunitats plurilingües.

ties. For the citizenry to freely choose their language option, in the public and private spheres, common ground must be found. It is up to the government authorities, within the scope of their jurisdiction, to guarantee the exercise of language rights for all on an equal basis.

The first section of the article summarizes the development of the principle of official status for languages in Spain and the consequences derived therefrom. It examines the contents of the language knowledge requirement, which applies only to Spanish. It explores the possible effects stemming from a language's status as an autochthonous language on a given territory, and summarizes the results of the prohibition of discrimination on the basis of language.

The second section focusses on the sociolinguistic reality of the Basque Country and Navarra in an effort to answer the question of how to make the right to an autochthonous but minority language within a multilingual community compatible with the principle of not discriminating on the basis of language. Despite the official status of Basque, there are many areas where the right to the Basque language cannot be exercised. The multifaceted sociolinguistic reality of the different areas of the Basque Country has forced the authorities to come up with a planning process whereby the requirement for employees of the Basque government to have a knowledge of the Basque language would be equivalent to having them knowing the predominant language in the sociolinguistic reality where they work.

In the third section, the author discusses the development of language

S'han de trobar unes bases comunes que permetin la lliure opció lingüística dels ciutadans, tant en les relacions públiques com en les privades, i correspon a tots els poders públics, en l'àmbit de les seves competències, garantir l'exercici dels drets lingüístics a tothom per igual.

El primer apartat de l'article sintetitza el desenvolupament del principi d'oficialitat de les llengües a Espanya i les conseqüències que se'n deriven, el contingut del deure de coneixement aplicat només al castellà, els possibles efectes derivats de la condició de llengua pròpia en un territori, i els resultats del principi de no discriminació per raó de llengua.

Centrant el tema en el País Basc i Navarra, i per tal de respondre com es poden fer compatibles el dret a una llengua (pròpia però minoritària) en una comunitat plurilingüe i el principi de no discriminació lingüística, al segon apartat s'estudia la realitat sociolingüística en aquesta zona. Malgrat la seva oficialitat, el dret a l'èuscar no és possible en molts indrets. La realitat sociolingüística plural de les diferents àrees del País Basc ha obligat a idear una planificació que té per objectiu equiparar el coneixement de l'èuscar en l'Administració amb el coneixement de la llengua en la realitat sociolingüística on es trobi.

Al tercer apartat, l'autor exposa el desenvolupament de la planificació lingüística en les administracions públiques basques i comprova quina n'ha estat l'evolució i quina és la realitat actual, els sectors afectats i els que han

planning in the Basque government, examining its development, present-day reality, the sectors which have been affected by language planning and those that have been left by the wayside. The author calls attention to the lack of language initiatives by central government authorities operating in the outlying regions. Special mention is reserved for the judicial branch, which does not even have an agreement making it mandatory for its personnel working in the Basque region to have a knowledge of Basque.

quedat al marge. L'autor posa en relleu la falta d'iniciatives en aquesta matèria en l'Administració perifèrica de l'Estat. A més, fa menció especial a l'Administració de justícia, que no té ni la provisió d'exigir el coneixement de l'èuscar al seu personal.