



UTILIZACIÓN FORMA BILINGÜE EN LAS COMUNICACIONES DE LA CÁMARA DE COMPTOS

De acuerdo con la solicitud verbal formulada por el Secretario General de esta Institución, se examina a continuación la cuestión relativa a la utilización de la forma bilingüe en las comunicaciones de la Cámara de Comptos de Navarra.

INFORME

I. Tratamiento de la lengua en la constitución.

La Constitución Española dispone en el artículo 3 de su Título Preliminar que, "1. *El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.* 2. *Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.* 3. *La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección*".

En consecuencia, la CE reconoce la realidad plurilingüe del Estado y, viendo en ella un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística.

En virtud de la remisión que hace el número 2 de este artículo a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas Comunidades Autónomas, tal regulación esencial se completa con lo que dichas normas establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano. De ello deriva que, el art. 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español.

El aspecto más controvertido en la aplicación de este precepto se refiere al alcance de las lenguas cooficiales en los territorios de las Comunidades Autónomas. En relación con la cuestión planteada, algunas de las líneas de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia son las siguientes:

- *"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"* (SSTC 82/1986 y 46/1991).
- *"El castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español"* (SSTC 82/1986 y 46/1991).





- *"La instauración por el art. 3.2 de la Constitución de la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas Comunidades Autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas Comunidades, y en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica. Puede ésta, pues, enunciar este derecho y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida"* (STC 82/1986).

- *"Si es inherente a la cooficialidad el que, en los territorios donde exista, la utilización de una u otra lengua por cualquiera de los poderes públicos en ellos radicados tenga en principio la misma validez jurídica, la posibilidad de usar sólo una de ellas en vez de ambas a la vez, y de usarlas indistintamente, aparece condicionada, en las relaciones con los particulares, por los derechos que la Constitución y los Estatutos les atribuyen"* (STC 82/1986).

- *"El régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas oficiales, para preservar el bilingüismo existente en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua propia y que constituye por sí misma una parte del patrimonio cultural al que se refiere el artículo 3.3 CE"* (STC 337/1994).

De lo anterior se deduce que, el alcance de la cooficialidad es remitido por la Constitución a los Estatutos de Autonomía, que son leyes orgánicas que vinculan a todos los poderes públicos y no sólo a los de la Comunidad Autónoma. La materia lingüística es, en este sentido, plenamente estatutaria. La fórmula constitucional del art. 3.2 de la C.E. *"de acuerdo con sus Estatutos"* viene a significar que son los Estatutos de Autonomía las leyes a través de las cuales se regula el alcance de la cooficialidad.

Todos los poderes públicos radicados en una Comunidad Autónoma con lengua cooficial tienen el deber de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida.

II. Marco jurídico en Navarra

En la Comunidad Foral de Navarra, la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), establece, en su artículo 9, que el castellano es la lengua oficial de Navarra y que el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. También señala que una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua.

Por tanto, con arreglo a la LORAFNA, el castellano es la lengua oficial de Navarra y el vascuence lo será con arreglo a tres principios: cooficialidad junto con el castellano (*"tendrá también carácter de lengua oficial"*), territorialidad parcial (*"en las zonas vascoparlantes"*) y regulación de su uso oficial diferida a lo que disponga una ley foral.





Para cumplir esos fines se aprobó la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence (LFV), cuyo objeto es la regulación del uso normal y oficial del vascuence en los ámbitos de la convivencia social, así como en la enseñanza. Esta Ley Foral, en su preámbulo, remarca que las Comunidades como Navarra, que disponen en su patrimonio de más de una lengua, están obligadas a preservar ese tesoro y evitar su deterioro o pérdida. Además, en su art. 2, la Ley Foral dice que el castellano y el vascuence son lenguas propias de Navarra, y en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y usarlas. Asimismo, que el castellano es la lengua oficial de Navarra y que el vascuence lo es también en los términos previstos en la LORAFNA y en la citada Ley Foral del Vascuence. Se trata por tanto, tal y como se señala en su preámbulo, de una ley para proteger e impulsar el euskera.

De esta declaración legal se deriva la existencia de dos lenguas propias de Navarra, una de ellas oficial en toda Navarra, el castellano, y la otra parcialmente cooficial, el euskera.

A esta consideración legal responde el conjunto de la regulación contenida en la Ley Foral del Vascuence, cuyos objetivos esenciales son los de amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence, proteger la recuperación y el desarrollo de esta lengua, señalando las medidas de fomento de su uso, y garantizar tal uso y la enseñanza con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto.

Respecto a los poderes públicos, les obliga a adoptar cuantas medidas sean necesarias para impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua y a respetar la norma idiomática en todas las actuaciones que se deriven de lo dispuesto en esta Ley Foral y en las disposiciones que la desarrollen (art. 3 LFV).

De esta regulación legal y, en especial, de la consideración del euskera como lengua propia de Navarra y parcialmente cooficial en Navarra, así como de los objetivos de dicha ley, se derivan, no solo ya las obligaciones que expresamente se señalan en la norma para las Administraciones públicas de Navarra y, en concreto, para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que sirve al conjunto de los ciudadanos de Navarra, sino también aquellas, si se quiere implícitas, inherentes a esa condición legal del vascuence. Entre estas inherentes, por lo que aquí interesa, se encuentra la de contribuir a la utilización normal de las dos lenguas propias de la Comunidad Foral.

La característica principal de la Ley Foral del Vascuence es la división del territorio en tres zonas lingüísticas: zona vascófona, zona mixta y zona no vascófona. Así, en su art. 5 y concordantes, la LFV establece tres zonas lingüísticas en Navarra, una zona vascófona, en la que el vascuence es cooficial juntamente con el castellano, así como otra zona mixta y una tercera no vascófona en las que el vascuence no es lengua oficial. En todas ellas se reconoce a los ciudadanos el derecho a usar el vascuence en sus relaciones con las Administraciones Públicas según los términos establecidos en la misma Ley Foral e insta a éstas a tomar diferentes medidas en cada zona para hacerlo efectivo.

Esta clasificación conlleva un tratamiento jurídico distinto, en función de la zona de que se trate, del uso del vascuence entre los ciudadanos y los poderes públicos y, en consecuencia,





del derecho subjetivo de los ciudadanos a conocerlo y usarlo. La primera zona se rige por el principio de cooficialidad entre el castellano y el vascuence; la segunda y la tercera zona se rigen, en cambio, por el principio de fomento por los poderes públicos del uso del vascuence, fomento que puede darse en mayor o menor grado, si bien, se debe dar en alguna medida, pues es un objetivo esencial del legislador previsto en el art. 1.2 b) de la LFV y, especialmente, en la zona mixta.

Así, todos los actos en los que intervengan órganos de las Administraciones públicas con efecto en la zona vascofona, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deben redactarse en ambas lenguas (art. 11 LFC); en la zona mixta, el uso del vascuence carece de carácter oficial y apenas se regula su uso (art. 17 LFV); en la zona no vascofona, el art. 18 de la LFV se muestra aún más conciso.

En consecuencia, la LFV apenas regula el uso del euskera en la actividad administrativa que se desarrolle en las zonas mixta y no vascofona, no obstante, el silencio de la LFV en estas cuestiones no es óbice para que cada Administración pública competente decida fomentar el uso del vascuence en su actividad administrativa con el fin de proteger la recuperación de esta lengua propia de Navarra, al amparo del art. 1.2 b) de la LFV. De este modo, por ejemplo, nada les impide utilizar ambas lenguas, euskera y castellano, en sus disposiciones, publicaciones y en las relaciones institucionales con las administraciones públicas ubicadas en la Comunidad Foral.

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ratificada por España, mediante instrumento de 2 de febrero de 2001, prevé en su art. 10.1.a.i. que, *“en las circunscripciones de las autoridades administrativas del Estado en las que resida un número de hablantes de lenguas regionales o minoritarias que justifique las medidas que figuran a continuación, y según la situación de cada lengua, las Partes, en la medida en que sea razonablemente posible, se comprometen a: a i) velar por que dichas autoridades administrativas empleen las lenguas regionales o minoritarias”*.

La citada Carta supone, para los poderes públicos del Estado, un compromiso de aplicación de lo en ella dispuesto, asimismo, la LFV debe ser interpretada de acuerdo con sus disposiciones, es decir, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1 de la propia LFV al establecer los objetivos esenciales de la misma que vienen a coincidir con los objetivos y principios que la Carta establece en su art. 7.

Por lo tanto, en caso de regulación incompleta, las medidas que se puedan acordar deben respetar lo dispuesto en el art. 1 de la LFV, en sintonía con lo que la Carta Europea de las Lenguas Regionales establece.

III. Desarrollo reglamentario de la LFV.

La disposición final primera de la LFV faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley Foral.





En cumplimiento de esta previsión, el Gobierno de Navarra ha aprobado diversos Decretos Forales. En un primer momento, aprobó el Decreto Foral 70/1994, de 21 de marzo, de regulación del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, modificado meses más tarde por el Decreto Foral 135/1994 de 4 de julio, de igual denominación. Su ámbito de aplicación se refería a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas y, en lo que aquí interesa, establecía, respecto a las Administraciones de la zona mixta, que, en las disposiciones, avisos, anuncios y publicidad de toda clase se tendería a la forma bilingüe (art. 16.2).

El Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, actualmente vigente, regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Su ámbito de aplicación lo constituyen la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas (art. 1.1.).

Este Reglamento regula el uso del euskera en la Administración en su Título II, estableciendo un tratamiento diferenciado para cada una de las tres zonas, vascófona, mixta y no vascófona en que se divide la CFN. En el caso de las Administraciones Públicas sitas en la zona mixta, las notificaciones y comunicaciones administrativas con otras de la zona mixta o vascófona, podrán ser bilingües en un único soporte (art. 14.1); las comunicaciones administrativas destinadas a las Administraciones de la zona no vascófona se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe cuando correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence (art. 14.3.).

En relación con lo anterior, observamos que, el criterio de zonificación no es estricta o exclusivamente territorial. Es un criterio territorial y a la vez funcional de ordenación del uso del euskera. El uso del euskera por parte de la Administración Pública no depende del lugar en que tenga su sede la Administración actuante, así en las relaciones institucionales (art. 14), dicho uso depende de la Administración destinataria del acto o de la comunicación. Por ello, a tenor de lo previsto en este Reglamento, las comunicaciones con las Administraciones situadas en zona vascófona o mixta podrán ser bilingües, con las situadas en zona no vascófona deberán ser, por lo general, en castellano.

Esta norma (Decreto Foral 29/2003) ha sido impugnada ante los Tribunales, con el resultado de la anulación de algunos de sus preceptos por varias Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. En virtud de los pronunciamientos judiciales que contienen dichas sentencias, se ha declarado la nulidad de pleno derecho de los artículos 15.1, 18.3, 21.1 y 23, nulidad que el Tribunal Supremo ha confirmado en sus Sentencias de 19 de mayo y 7 de julio de 2009.

En Consecuencia, el Decreto Foral 29/2003 ha quedado incompleto, por lo que se hace necesario completar su regulación, adaptándolo a los pronunciamientos judiciales sobre esta materia. Además, el reglamento general de ejecución de la LFV que se apruebe, debería cubrir específicamente las lagunas que contiene la LFV respecto al uso normal de esta lengua en la zona mixta de Navarra.





IV. Regulación en otras instituciones de la CFN, y en la Universidad Pública de Navarra.

En el Parlamento de Navarra, esta cuestión no está regulada. La práctica que se sigue es la siguiente: en general todos los escritos se realizan en castellano salvo lo que se traduce al euskera que en resumen es: todo lo que se publica en el BOPN (art. 7 LFV), además de los acuerdos de la Mesa y Junta de Portavoces referido a iniciativas de grupos parlamentarios que así lo hayan solicitado y las Convocatorias de comisiones y sesiones de trabajo (Acuerdos Mesa de 23/10/1995 y 28 de abril de 2008). Además desde Protocolo también se traduce al vascuence y por tanto se remite en bilingüe invitaciones y escritos del Presidente cuando se dirigen a Alcaldes o autoridades de la zona vascofona, pero queda a su criterio, no hay nada acordado ni oficial, aunque suele ser lo habitual.

En el caso del Defensor del Pueblo de Navarra, según nos indican de forma verbal, esta cuestión no está regulada. En la práctica, las comunicaciones con las Administraciones de la zona vascofona se realizan en bilingüe y con las de las zonas mixta y no vascofona en castellano.

Por lo que se refiere a la Universidad Pública de Navarra (UPNA), los arts. 118 a 125 de sus Estatutos, aprobados por Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, establecen el régimen del euskera en la Universidad. El art. 118.1 declara el castellano y el euskera lenguas propias de Navarra y reconoce el derecho de todos los miembros de la Universidad Pública de Navarra a conocer y utilizar ambas lenguas, en los términos establecidos en el art. 119.

Conforme a lo dispuesto en el art. 122 de los Estatutos, *“la Universidad procurará la utilización del castellano y el euskera en la documentación administrativa de uso interno y externo, y garantizará el uso de ambas lenguas en los impresos, membretes de papelería, actuaciones relativas a imagen y rotulación interior y exterior, así como en la publicidad y promoción en el ámbito lingüístico del euskera, y en las relaciones institucionales con las administraciones públicas ubicadas en la Comunidad Foral y con otras de dicho ámbito, de acuerdo con la normativa vigente”*.

Las directrices sobre el uso del euskera en la UPNA, señalan que, la Universidad Pública de Navarra desea ser modelo de referencia que proyecte a la sociedad el uso respetuoso de los derechos lingüísticos; y citan que el documento de Bases para el diseño de una Planificación Lingüística en la UPNA, aprobado en Consejo de Gobierno de 21 de diciembre de 2004, reconoce la realidad sociolingüística de Navarra y pone de relieve que, si bien sus campus se ubican en Pamplona y Tudela, la prestación del servicio público de la enseñanza superior y la investigación se extiende a toda la sociedad navarra.

Continúan dichas directrices diciendo que, en este sentido, la voluntad de la Universidad es contribuir a la utilización normal de las dos lenguas propias de nuestra Comunidad Foral, de modo que castellano parlantes y vasco parlantes se relacionen con la Universidad y sus servicios en su propia lengua, y el punto 6 de estas directrices referido a las relaciones entre Administraciones Públicas señala que, *“las relaciones interadministrativas, documentación, notificaciones y comunicaciones dirigidas con carácter oficial a Administraciones,*





CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

organismos o centros oficiales públicos, así como las certificaciones administrativas, se regirán por la normativa vigente”.

V. Aplicación de la LFV a la Cámara de Comptos de Navarra

El art. 9.2 de la LORAFNA establece que el vascuence tendrá carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra y remite a una ley foral la determinación de dichas zonas y la regulación del uso oficial del vascuence. Con dicha finalidad, se aprobó la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence (LFV) que, obliga a los poderes públicos a adoptar cuantas medidas sean necesarias para impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua y a respetar la norma idiomática en todas las actuaciones que se deriven de lo dispuesto en esta Ley Foral y en las disposiciones que la desarrollen (art. 3 LFV).

En consecuencia, la Cámara de Comptos debe respetar lo dispuesto en la LFV y en las disposiciones que la desarrollen.

La Ley Foral del Vascuence divide el territorio de la CFN en tres zonas lingüísticas: la zona vascófona, en la que el vascuence es cooficial juntamente con el castellano, otra zona mixta y una tercera no vascófona en las que el vascuence no es lengua oficial. Esta clasificación conlleva un tratamiento jurídico distinto, en función de la zona de que se trate.

La zona vascófona se rige por el principio de cooficialidad entre el castellano y el vascuence, por ello, la LFV regula el uso oficial del vascuence en esta zona, estableciendo derechos subjetivos para los ciudadanos y obligaciones para las Administraciones Públicas. La zona mixta y la no vascófona, en cambio, se rigen por el principio de fomento por los poderes públicos del uso del vascuence.

Respecto a las relaciones interadministrativas o institucionales la LFV, ofrece una parca regulación en su art. 11 cuando señala que, todos los actos en los que intervengan órganos de las Administraciones públicas con efecto en la zona vascófona, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deben redactarse en ambas lenguas (art. 11 LFC); en la zona mixta y en la zona no vascófona, el uso del vascuence carece de carácter oficial y no se regula esta cuestión (arts. 17 y 18 LFV).

La disposición final primera de la LFV faculta al Gobierno de Navarra para "dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley Foral". En cumplimiento de esta previsión, el Gobierno de Navarra ha aprobado el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, actualmente vigente, que regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Su ámbito de aplicación lo constituyen la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas. Por tanto, esta disposición reglamentaria no incluye a las instituciones parlamentarias en su ámbito de aplicación, no obstante, de conformidad con lo dispuesto en el 3 de la LFV, resultaría de aplicación supletoria.





Este Reglamento regula el uso del euskera en la Administración en su Título II, estableciendo al igual que la LFV, un tratamiento diferenciado para cada una de las tres zonas, vascófona, mixta y no vascófona en que se divide la CFN. Su regulación amplía e innova lo dispuesto en la LFV y regula las relaciones entre administraciones públicas en la zona vascófona y en la zona mixta.

En el caso de las Administraciones Públicas sitas en la zona mixta, las notificaciones y comunicaciones administrativas con otras de la zona mixta o vascófona, podrán ser bilingües en un único soporte (art. 14.1); las comunicaciones administrativas destinadas a las Administraciones de la zona no vascófona se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe cuando correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence (art. 14.3.).

Por tanto, a tenor de lo previsto en este Reglamento, las comunicaciones con las Administraciones situadas en zona vascófona o mixta podrán ser bilingües; con las situadas en zona no vascófona deberán ser, por lo general, en castellano.

Considerando que la Cámara de Comptos es el órgano técnico dependiente del Parlamento de Navarra, fiscalizador de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral, es decir, que su ámbito competencial se extiende a toda la CFN, y que, su sede está sita en Pamplona, es decir, en la zona mixta, le resultarán aplicables las disposiciones de la LFV y de su Reglamento de desarrollo referidas a dicha zona mixta.

Respecto a la cuestión, objeto de este informe, relativa a la utilización de la forma bilingüe en las comunicaciones de la Cámara de Comptos de Navarra, atendiendo a lo hasta aquí informado, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1ª.- La LFV no regula el uso del euskera en las relaciones interadministrativas o institucionales que se desarrollen en la zona mixta o en la no vascófona. Del silencio de la LFV en esta cuestión deducimos que, la Cámara de Comptos, puede decidir fomentar el uso del vascuence en su actividad administrativa con el fin de proteger la recuperación de esta lengua propia de Navarra, al amparo del art. 1.2 b) de la LFV. La LFV no contiene ninguna prohibición, que impida a la Cámara de Comptos utilizar ambas lenguas, euskera y castellano, en sus disposiciones, publicaciones y en las relaciones institucionales con las administraciones públicas ubicadas en la Comunidad Foral.

2ª.- El Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, que regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, prevé que las comunicaciones de las Administraciones de la zona mixta con las Administraciones situadas en zona vascófona o mixta podrán ser bilingües, y, que con las situadas en zona no vascófona deberán ser, por lo general, en castellano. Este Reglamento, al desarrollar la LFV, es de aplicación supletoria a la Cámara de Comptos.

3ª.- La regulación del euskera es una competencia, según se ha analizado, reservada a la Ley, artículo 9.2 de la LORAFNA, y en desarrollo de la misma por el citado Reglamento. Se puede objetar que este Reglamento, en el concreto aspecto analizado, se aparta de la finalidad





CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

de fomento del euskera que persigue la LFV, sin embargo, no afecta a las competencias de la Cámara de Comptos, ya que esta institución carece de competencia en lo relativo al uso de la lengua, siendo sus competencias de mera ejecución, sin perjuicio de las posibilidades adaptativas en el ámbito de su potestad de autoorganización.

En definitiva, consideramos que, de conformidad con lo previsto en la Ley Foral del Vascuence y en el Decreto Foral 29/2003 que la desarrolla, las comunicaciones de la Cámara de Comptos de Navarra con las Administraciones situadas en zona vascófona o mixta podrán ser bilingües, y, que con las situadas en zona no vascófona deberán ser, por lo general, en castellano.

Pamplona, 28 de enero de 2015

EL Letrado

José Luis Ezquerro

Vº Bº

El Director de la Asesoría Jurídica

Luis Ordoki Urdazi



