

Expediente: 2/2020

Objeto: Exigencia o valoración del conocimiento del euskera como mérito en la zona no vascófona.

Dictamen: 7/2020, de 24 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de febrero de 2020,

el Consejo de Navarra, integrado por Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario en funciones; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruetagoiena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de enero de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el “artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra” (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión con carácter urgente de dictamen “acerca de la aplicación como mérito del euskera en la zona no vascófona”.

I.2ª. Expediente remitido

La documentación remitida para la emisión del presente dictamen está constituida por los siguientes documentos:

1.- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de enero de 2020, por el que se solicita el dictamen y en cuya parte expositiva se alude al informe de

la Dirección General de Función Pública en el que se concluye sobre la “necesidad de solicitar un dictamen al Consejo de Navarra en relación con la cuestión de si la ausencia de regulación, en la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Euskera, de la exigencia o valoración del conocimiento del euskera como mérito en la zona no vascófona, hace posible un desarrollo reglamentario que recoja dicha exigencia o valoración en los puestos en que se considere justificada la misma”.

Se invoca lo dispuesto por el artículo 14.2 de la LFCN que establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen “en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidencia”.

Se señala en el acuerdo que “la derogación de varios preceptos del Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las administraciones públicas y entidades de derecho público dependientes, en concreto en lo que se refiere a la valoración del euskera como mérito en la zona mixta, en la zona no vascófona y en los servicios centrales, hace que sea necesario elaborar una nueva norma que dé solución al vacío legal en esta materia. Para ello, en el Gobierno de Navarra se está trabajando en la elaboración de una nueva norma que, cumpliendo lo establecido en las sentencias 216, 217 y 218/2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, regule la valoración de méritos en el ámbito de la función pública”. En tanto en cuanto no se encuentre dicha normativa en vigor -sigue el acuerdo- “se puede producir una paralización en la convocatoria de nuevos procesos de ingreso y provisión por lo que resulta necesario que el dictamen del Consejo de Navarra se emita a la mayor brevedad posible”.

2.- Informe de la Dirección General de Función Pública de 17 de enero de 2020, cuyo tenor literal es el siguiente:

“En la sesión de 13 de enero de 2020 del grupo de trabajo constituido en el seno de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos para la modificación de la normativa reguladora del euskera en el acceso y provisión de puestos de trabajo, tras las Sentencias 216, 217 y 218/2019, dictadas con fecha 27 de septiembre de 2019 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia de Navarra, se acordó la remisión de una petición de dictamen al Consejo de Navarra en relación con la posibilidad de aprobación de una norma reglamentaria que incluya la valoración del conocimiento del euskera en la zona vascofona de Navarra.

El artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece que «el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra», y que debe existir una Ley Foral que determine dichas zonas y regule «el uso oficial del vascuence».

Por su parte, la Ley Foral 19/1986, de 15 de diciembre, del Euskera regula las zonas lingüísticas y dispone en su artículo 2 que «el castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra» y que «todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y a usarlas».

A continuación, el título I de la Ley Foral versa sobre el uso normal y oficial del euskera y comienza con un artículo 6 que reconoce con carácter general «a todos los ciudadanos el derecho a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en los capítulos siguientes», para a continuación regular esos términos por zonas lingüísticas.

La técnica normativa utilizada parece que es la siguiente: en primer lugar se recogen los derechos que asisten a la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas de Navarra para, en función de la extensión y concreción de aquellos, regular los instrumentos a efectos de la configuración de las plantillas orgánicas o a efectos de la valoración del euskera como mérito.

1º) En la Zona Vascofona dispone sobre el «uso oficial» lo siguiente:

Configuración del derecho. El artículo 10.1 de la Ley Foral 18/1986 prevé que «Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el euskera con las Administraciones Públicas y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan». Es decir existe derecho a usar el euskera y a ser atendido en euskera en las relaciones con las Administraciones Públicas.

Instrumentos previstos para garantizar el ejercicio del derecho: El artículo 15.2 de la citada Ley Foral dispone que «En el ámbito de sus respectivas competencias, cada Administración especificará las plazas para las que se considerará como mérito cualificado entre otros». Por tanto, debe obligatoriamente haber plazas para cuyo desempeño sea perceptivo el conocimiento del euskera y en el resto de plazas de esta zona, es decir en aquellas para cuyo desempeño no sea obligatorio el conocimiento de euskera, será obligatorio valorar el euskera como mérito cualificado, entre otros.

2º) En la Zona Mixta se regula el uso en el artículo 17, de la manera siguiente:

Configuración del derecho: «Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el euskera como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra». Por tanto, en esta zona se establece el derecho a usar el euskera para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra pero no se concreta expresamente el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en euskera como sí se recoge para la zona vascófona.

Instrumentos previstos para garantizar el ejercicio del derecho: Se disponen como instrumentos los mismos que para la zona vascófona pero con la diferencia de que es potestativo para la Administración, bien la exigencia del conocimiento del euskera como requisito para algunas plazas, bien su valoración como mérito. La redacción literal es la siguiente: «Para garantizar el ejercicio de este derecho dichas Administraciones podrán: a) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año, las plazas para acceder a las cuales sea perceptivo el conocimiento del euskera, b) Valorar como mérito el conocimiento del euskera en las convocatorias para el acceso a las demás plazas».

3º) En la Zona No Vascófona la Ley Foral regula el uso del euskera en su artículo 18 de la siguiente manera:

Configuración del derecho: El citado artículo dispone que «Se reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en euskera a las Administraciones Públicas de Navarra. Estas podrán requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9».

Instrumentos previstos para garantizar el ejercicio del derecho: La norma no contienen ninguna previsión expresa acerca de la posibilidad de exigencia del conocimiento preceptivo del euskera para el desempeño de estas plazas ni para la valoración del euskera como mérito.

Ante el silencio de la norma legal aplicable, se plantea la duda de si la misma habilita para utilizar los mismos instrumentos que en las zonas vascófona y no vascófona y, por tanto, si la eventual aprobación de una norma reglamentaria de desarrollo en la que se prevea la posibilidad de exigir el conocimiento del euskera como requisito para el acceso a algunas plazas de la zona no vascófona, así como su valoración como mérito en plazas de esta zona, se ajusta a las previsiones de la Ley Foral del Euskera.

En efecto, se plantean dos interpretaciones posibles en el seno del grupo de trabajo referido:

1º) Que la norma, al mantener silencio respecto a los instrumentos a utilizar en zona no vascófona para exigir o valorar el euskera en los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo, lo que pretende es no habilitar su valoración en dicha zona, toda vez que sí se pronuncia habilitando e indicando los instrumentos necesarios para ello tanto en zona vascófona como en mixta pero no en no vascófona y, por tanto, al no existir habilitación expresa en esta zona, mediante norma reglamentaria no podría preverse la exigencia o valoración del euskera en la misma.

2º) Que la norma, aunque mantenga silencio respecto a los instrumentos a utilizar en zona no vascófona para exigir o valorar el euskera en los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo, no prohíbe expresamente su valoración y, por tanto, puede preverse en una norma reglamentaria la exigencia o valoración del euskera en zona no vascófona.

Conforme a lo expuesto, se recogen en este informe las dudas planteadas en el grupo de trabajo referenciado y se materializa el mandato producido en sus seno en el sentido de solicitar formalmente la remisión al Consejo de Navarra de la petición de dictamen en relación con la siguiente cuestión: si, dada la ausencia de regulación, en la Ley Foral del Euskera, de la exigencia o valoración del conocimiento del euskera como mérito en la zona no vascófona, sería legal un desarrollo reglamentario que sí recogiese dicha exigencia o valoración para los puestos en los que pueda considerarse justificada la misma”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter del dictamen

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra solicita dictamen, sobre “la aplicación como mérito del euskera en la zona no vascófona”, en virtud de lo acordado por el Gobierno de Navarra en su sesión de 22 de enero de 2020.

El presente dictamen se emite con carácter facultativo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.2 de la LFCN.

La petición de dictamen facultativo cumple las condiciones establecidas por este precepto y por el artículo 15.1 de la misma LFCN, toda vez que la solicitud se ha formulado por la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra por acuerdo del Gobierno de Navarra.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del expediente y, atendida esta sugerencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro del plazo más breve posible.

II. 2ª. Marco normativo

Tal y como indicamos en nuestro dictamen 40/2017, de 29 de septiembre, referido al proyecto de Decreto Foral por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos autónomos y entidades de Derecho público, en materia del uso de las lenguas hay que tener en cuenta las disposiciones fijadas en el artículo 3 de la Constitución Española (en adelante, CE), en el que se establece que:

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

También se deben tener presente las previsiones recogidas en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ratificada por España en el Instrumento de 2 de febrero de 2001 (artículos 2, 7 al 14), y el compromiso de aplicación de las previsiones recogidas en su artículo 10, en cuanto a la utilización de lenguas regionales en el marco de la administración y los servicios públicos.

Esas previsiones se completan en la Comunidad Foral de Navarra con lo reseñado por el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), que resulta del siguiente tenor:

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

Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua”.

El desarrollo normativo de esas previsiones se encuentra recogido en Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, que ha sido objeto de modificación posterior por la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vasconce; y la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, por la que se modifica el título y el articulado de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, retitulada por ésta como Ley Foral del Euskera (en adelante, LFE).

A ello se suma la competencia exclusiva que la Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, sobre la materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a éstos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA. Dicha competencia ha sido admitida por la doctrina constitucional, recordando la STC 93/2013, de 23 de mayo, con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, y 148/2006, de 11 de mayo, que “la competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá (...) las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1 a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” [art. 49.1 b) LORAFNA]”; si bien “la aplicación del estatuto básico del empleado público (Ley 7/2007, de 12 de abril) a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con su disposición adicional tercera, apartado 1, se realizará en los términos previstos en el art. 149.1.18 y disposición adicional primera CE, y en la LORAFNA” (FJ 13).

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral de Navarra se encuentra fundamentalmente recogida en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, TREP). En el artículo 33 del TREP se prevé la provisión de plazas dentro de la Administración Pública de Navarra;

mientras que el artículo 36.1 del TREP reconoce a los funcionarios en situación de servicio activo los derechos: b) “A desempeñar los puestos de trabajo correspondientes a su nivel y cualificación profesional, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VII del presente Título”; c) “Al ascenso y promoción, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del presente Título”.

Por su parte, el artículo 36. 2 del TREP reconoce que “el ejercicio de los derechos a los que se refiere el apartado anterior se ajustará a lo establecido en el presente Estatuto y en sus disposiciones reglamentarias”, facultando la disposición adicional primera del TREP “al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto, y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por el mismo.”

En consecuencia, cualquier parámetro de contraste de legalidad debe venir determinado por las citadas leyes forales, de modo particular la LORAFNA, la LFE y el TREP, sin perjuicio de la necesaria consideración de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

II.3ª. Sobre la consulta planteada

El Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes, dedica el capítulo III de su título III y, concretamente, la sección 3ª de ese capítulo al “conocimiento preceptivo y la valoración del euskera en el ingreso o provisión de los puestos de trabajo” en la zona no vascofona (artículos 34 a 37), con la siguiente dicción:

“SUBSECCIÓN 1. Administración de la Comunidad Foral

Artículo 34. Puestos bilingües

1. Con el fin de facilitar el derecho de la ciudadanía a dirigirse en euskera a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en la zona no vascofona, esta podrá especificar en qué puestos de la zona no vascofona es preceptivo el conocimiento del euskera, e indicará en

su plantilla orgánica dichos puestos bilingües y el nivel de conocimiento de euskera requerido en ellos.

2. La determinación de los puestos bilingües y del nivel de conocimiento de euskera requerido en ellos se hará teniendo en cuenta la realidad sociolingüística de la zona, lo establecido en los capítulos I y II del título III del presente decreto foral, y, especialmente, en el artículo 25. 2.

Artículo 35. Valoración como mérito

1. En los puestos de las unidades orgánicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra radicadas en la zona no vascófona no determinados como bilingües en los que el ingreso se realice por concurso- oposición, la valoración del euskera como mérito podrá suponer hasta el 7% en relación con la puntuación asignada al resto del baremo de méritos, y en la provisión de puestos por concurso de méritos podrá suponer hasta el 6% en relación con la puntuación asignada al resto del baremo de méritos, previo informe justificativo de Euskarabidea- Instituto Navarro del Euskera.

SUBSECCIÓN 2. Entidades locales

Artículo 36. Puestos bilingües

Con el fin de facilitar el ejercicio de la ciudadanía a dirigirse en euskera a las administraciones públicas de la zona no vascófona, las entidades locales de la zona no vascófona, en el ámbito de sus competencias, podrán especificar en qué puestos es preceptivo el conocimiento del euskera, e indicarán dichos puestos bilingües en sus respectivas plantillas orgánicas.

Artículo 37. Valoración como mérito

Las entidades locales de la zona no vascófona que hubieran decidido que el conocimiento del euskera sea considerado mérito en algún puesto de trabajo, podrán tomar como referente, en su valoración

adicional, los valores que para la Administración de la Comunidad Foral figuran en el artículo 35”.

La Sentencia 216/2019, de 27 de septiembre de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, así como por remisión a la anterior las números 217 y 218 de la misma fecha, ratifican con carácter general el principio de que “para la determinación del régimen legal de la lengua se ha de estar no al criterio del régimen imperante en el lugar donde se ubica la sede del órgano administrativo, sino al **criterio, conjuntamente, del lugar de residencia del destinatario en relación al contenido de la actuación administrativa de que se trate**”, no pudiendo prescindirse, en consecuencia, ni de ese lugar, ni del contenido y naturaleza de la actuación administrativa. Se consagra, asimismo, el criterio de la “**razonabilidad y proporcionalidad**”.

Desde esa perspectiva se analiza en la Sentencia (fundamento de derecho octavo) la regulación contenida en los artículos 31, 35 y 39 del Decreto Foral 103/2017 respecto de la valoración del euskera, por lo que ahora interesa, para la zona no vascófona, de la siguiente manera:

“7.- En primer lugar debemos afirmar que en la regulación aquí impugnada la aplicación imperativa (artículo 31 y 39) de la valoración del euskera como mérito para cualquier puesto de trabajo que no tenga perfil obligatorio en la zona mixta y servicios centrales conlleva una discriminación en la provisión de puestos en la Función Pública que no se corresponden con los principios de racionalidad y proporcionalidad en la valoración del idioma en relación con los puestos de trabajo en los que este mérito pudiera no ser relevante, en atención a las funciones a desempeñar y a la realidad sociolingüística del ámbito territorial correspondiente (zonas lingüísticas de la LFE).

a) Como con indudable acierto señala el Dictamen del Consejo de Navarra, esta Sala ya tiene pronunciamientos que apuntan en el sentido reseñado.

b) Así la STSJ Navarra de 20-5-2004 (Rc 427/2003) nº 590/2004 ya señalaba, con ocasión del Decreto 29/2003, que: “...y aquí puede desvelarse el sentido del anterior precepto al referirse al carácter voluntario de la inclusión como mérito del vascuence, lo que en definitiva parece abundar en la idea de que no existen puestos predefinidos en que ineludiblemente deba valorarse tal mérito, mas ello es de todo punto evidente, pues la inclusión de tal mérito dependerá en

cada caso, como se ha dicho, de los caracteres de cada puesto, sin que pueda definirse de una forma apriorística... Por ello, ha de considerarse que la interpretación del término "voluntariamente" no entraña ningún tipo de potestad discrecional para establecer la valoración de estos méritos, sino que lo que existe es una habilitación de potestad en función de las circunstancias de cada puesto, siendo esta realidad la que ha de tener la debida respuesta al determinar en las bases de cada convocatoria los méritos precisos de cada puesto de trabajo en que se requiera la valoración como mérito del conocimiento del euskera.". Y en el mismo sentido se abunda en la STSJ Navarra de 30-7-2004 Rc1063/2003 nº 812/2004, en la que se considera que la valoración voluntaria no es una suerte de potestad discrecional de la Administración, sino que ésta se encuentra obligada a efectuar tal valoración en función de los caracteres del puesto de trabajo.

c) Por ello, concluimos ahora, esa exigencia imperativa desconoce una valoración individualizada, racional, proporcionada y adecuada en función de las características del puesto, las funciones a desarrollar y la realidad sociolingüística que debe atender. Por ello tal previsión debe reputarse discriminatoria en relación a la provisión de puestos de trabajo (cualquiera que sea el sistema de provisión) y desproporcionada, vulnerando el artículo 14 y 23 CE e infringiendo el régimen jurídico de las distintas zonas lingüísticas de la LFE -tal y como lo ha interpretado esta misma Sala-, deviniendo en consecuencia nulos.

d) En este punto debemos rechazar la alegación del Gobierno de Navarra relativa a que la valoración del conocimiento del Euskera solo tienen lugar en los sistemas de ingreso por concurso oposición y en los concursos de méritos y nunca en el sistema de ingreso por oposición es irrelevante para la anterior conclusión. Y es que ello no empece ni obsta a la conclusión anterior a que hemos llegado siendo jurídicamente irrelevante tal alegación en el aspecto que tratamos aquí.

8.- En segundo lugar debemos reseñar que el establecimiento de los distintos porcentajes de valoración (artículo 35 e algunos incluso sin posibilidad de graduación: 31.1 y 39.1 lo que atentaría además al principio de proporcionalidad en relación al criterio de funcionalidad y racionalidad) que establecen los artículos aquí examinados, carecen de justificación y motivación alguna, lo que determina su nulidad también por esta causa.

a) En el trámite de elaboración del Decreto Foral no existe justificación ni motivación alguna sobre la necesidad, adecuación y proporcionalidad de los porcentajes de valoración exigidos en los artículos aquí tratados, en relación a la realidad sociolingüística que deben atender.

b) Señala el Gobierno de Navarra que existe "multitud" de informes que lo justifican, pero esta Sala debe rechazar tal afirmación. Es cierto que existen muchos informes, pero en el aspecto que aquí interesa ninguno sirve de motivación y/o justificación suficiente en el aspecto que aquí tratamos.

c) Refiriéndonos a los informes que pudieran servir para fundamentar el concreto aspecto que tratamos, en la fase de elaboración (en trámite información pública) ante la petición de una persona de que se incluyeran en la memoria justificativa los datos sociolingüísticos, el Director Gerente de Euskarabidea responde literalmente (folio 186 del expediente administrativo) "el proyecto de Decreto tiene en cuenta la realidad sociolingüística y los datos son públicos". Tal somera afirmación y su contenido no merecen la consideración de justificación o motivación.

d) Posteriormente al Dictamen del Consejo de Navarra y en respuesta a él, el propio Director Gerente de Euskarabidea (folios 622 a 628 del expediente administrativo) explica, entre otros aspectos, los datos que sustentan el Decreto Foral en relación a la realidad sociolingüística y que determinan la valoración del euskera y sus porcentajes en los términos recogidos en los artículos. El Gobierno de Navarra en su contestación considera que este informe/addenda sirve también de justificación de la regulación en los aspectos que aquí tratamos. También debemos rechazarlo.

e) Este último informe citado del Director Gerente de Euskarabidea de fecha 9-11-2017, toma los datos de la realidad sociolingüística de Navarra y las zonas que prevé la LFE, del denominado "Mapa Sociolingüístico de Navarra" publicado por el Gobierno de Navarra en el año 2015 y que recoge datos tomados en el año 1991, 2001 y 2011. De ahí extrae y concluye que en la Zona Vascófona las personas que se declaran bilingües pasan del 60'1% en 1991 al 58'2% en 2011 de la población; en la Zona mixta pasa del 5'6% al 12'4% y en la zona no vascófona pasa del 0'8% al 3'8% de la población.

f) No se encuentra mayor explicación o justificación, simplemente de los citados datos se concluye por el citado informe la proporcionalidad de la regulación del Decreto. Pero olvida tanto el Gobierno de Navarra como el informe antedicho que tal Mapa Sociológico de Navarra contiene más datos y otras perspectivas de estudio ("las lenguas más habladas en casa") que omite el citado informe y cuya necesaria valoración conjunta pudieran dar sin duda alguna otras conclusiones distintas.

g) Tal "Mapa", como decimos, se refiere también en su estudio a "las lenguas más habladas en casa" (o en los términos del informe que aporta el demandante la "lengua usada en la calle") lo que hace referencia al uso efectivo de las lenguas en Navarra y sus zonas

conforme a la LFE. Pues bien los datos que resultan desde esta perspectiva de estudio ("lengua más hablada en casa") son sensiblemente muy inferiores, como se ve en el citado mapa lingüístico, a los recogidos por el referido informe que solo y exclusivamente cita los datos atinentes a la competencia lingüística ("personas que se declaran bilingües"). Los datos porcentuales relativos a la "Lengua más hablada en casa" y referidos a los que se han declarado bilingües - notas metodológicas y cuerpo del citado Mapa- , y en lo que aquí interesa son: Zona no vascófona en 2011 que usen principalmente el euskera: 0'44% de la población residente en la zona, que usen el castellano el 90'08% y tanto el euskera como el castellano el 5'66%; en la Zona mixta en 2011 que usen principalmente el euskera: 2'15% de la población residente en la zona, que usen el castellano el 87'09% y tanto el euskera como el castellano el 4'43%...).

h) Pues bien, no existe ningún estudio, ni informe que valore en su conjunto y de manera motivada los datos (todos) que arroja la realidad sociolingüística de Navarra en su conjunto y en sus distintas zonas, que permitan tener por justificada la regulación que realizan los artículos aquí impugnados. Y no puede servir el informe y valoraciones del Director Gerente de Euskarabidea reseñadas pues son manifiestamente insuficientes tanto en su contenido, motivación y fundamento como en la propia toma de datos de los que parten sus conclusiones (pues simplemente hay que calificarlas de conclusiones pues carecen de argumentación y motivación mínimamente suficiente).

i) Esta carencia de motivación y justificación determina la nulidad de los preceptos, máxime además si en el Decreto Foral 103/2017 se incrementan los porcentajes de valoración (sin justificación del propio incremento) en relación con la legislación precedente en la materia que el mismo deroga, y esta es la normativa relevante pues es la inmediatamente vigente: el Decreto Foral 29/2003 y el Decreto Foral 55/2009.

j) Señala el Gobierno de Navarra que existe Jurisprudencia (STS 22-6-2004 y 29-4-2009...) que señala que tratándose de disposiciones reglamentarias la necesidad de motivar las mismas no opera con la misma intensidad que en los actos administrativos.

Esta Sala conoce, comparte y aplica esa Jurisprudencia en sus Sentencias pero no es de aplicación al caso. Y no lo es porque efectivamente la intensidad de la motivación debe venir determinada con el contenido de la Disposición que se impugna y el nivel de concreción, singularización y pormenorización de la regulación que contiene y se impugna.

Así no se exige la misma motivación en lo referente a las razones de la propia adopción de la regulación normativa, o a sus principios, criterios, objetivos o a otros aspectos generales de la norma, que aun exigiendo

motivación, la misma no puede ser de la misma intensidad que si lo concretamente impugnado es una regulación pormenorizada, singularizada, delimitada e incluso cuantificada (en el presente caso el establecimiento y porcentajes de valoración del Euskera, con evidente y máxima repercusión no solo en las plantillas orgánicas sino en las distintas convocatorias de provisión de puestos en la Administración que quedarían compelidos a su aplicación) en cuyo caso la motivación a exigir es de mayor intensidad exigiéndose una correlativa singularización y pormenorización de la motivación que la sustenta.

Y esto último es lo que ocurre en el presente caso.

9.- En conclusión los artículos 31, 35 y 39, son nulos de pleno Derecho".

En definitiva, considera la Sentencia dictada, por lo que ahora interesa, que los artículos 35 y 39 del Decreto Foral 103/2017, incorporados a la sección 3ª de su capítulo III, en la que se regula el conocimiento preceptivo y la valoración del euskera en el ingreso o provisión de puestos de trabajo en la zona no vascófona son nulos de pleno Derecho por dos razones:

En primer lugar, por desconocer "una valoración individualizada, racional, proporcionada y adecuada en función de las características del puesto, las funciones a desarrollar y la realidad sociolingüística que debe atender". En segundo lugar, por carecer de "justificación y motivación alguna", toda vez que "no existe ningún estudio, ni informe que valore en su conjunto y de manera motivada los datos (todos) que arroja la realidad sociolingüística de Navarra en su conjunto y en sus distintas zonas, que permitan tener por justificada la regulación" y, toda vez, que el informe y valoraciones emitidos al efecto por Euskarabidea se consideran como "manifiestamente insuficientes tanto en su contenido, motivación y fundamento como en la propia toma de datos de los que parten sus conclusiones (pues simplemente hay que calificarlas de conclusiones pues carecen de argumentación y motivación mínimamente suficiente)".

En consecuencia, no se produce en la Sentencia una categórica prohibición a la valoración del euskera en la zona no vascófona, sino que lo que se considera es que esa valoración debe realizarse de manera proporcionada y adecuada a las funciones a realizar y a la realidad sociolingüística en cuestión, y que esa realidad no ha sido valorada adecuadamente en un informe que justifique, argumente y motive esa concreta regulación. No se contiene tampoco tacha de legalidad relativa a los artículos 34, 36 y 37 de la reglamentación recurrida, lo que abunda en la

consideración de que no se desprende de la sentencia dictada la mencionada prohibición.

Ya nuestro anterior dictamen 40/2017, de 29 de septiembre, señaló respecto de estos preceptos del Decreto Foral 103/2017, que la posibilidad de graduación de los conocimientos del euskera debía “ajustarse a los criterios de funcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad”, no pareciendo correcto que los puestos se valoren independientemente de las funciones a desempeñar, debiendo permitirse la puntuación “en atención a las funciones del puesto de trabajo y a la realidad sociolingüística del lugar en el que se vaya a desempeñar”.

Para la valoración del euskera en la zona no vascófona, en consecuencia, habrá que estar, para cumplir con la sentencia, a las pautas que ofrece la misma. Obviamente, también, al propio contenido de la “actuación administrativa de que se trate”. Decimos esto último, porque puede haber supuestos en los que la valoración del conocimiento de una lengua distinta del castellano pueda ser objeto de valoración, en cuyo caso, no se alcanza a ver motivo por el cual pueda ser valorado, por ejemplo, el conocimiento de la lengua francesa o inglesa, y no el del euskera que, además, es una “lengua propia de Navarra” y todos los ciudadanos tienen derecho a conocerla y usarla, tal y como dispone el artículo 2 de la LFE y se encarga de recordar el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia 590/2004, de 20 de mayo, al precisar, además, que ninguna de las lenguas europeas se encuentra en esa posición y que no se pueden equiparar unidades de comparación heterogéneas, pretendiendo uniformar lo que es diferente en su concepción legislativa. En ello insisten, también las Sentencias 633/2004, de 3 de junio, y 812/2004, de 30 de julio, del mismo Tribunal.

En definitiva, la posibilidad de la valoración del conocimiento del euskera dependerá, efectivamente, de la actuación administrativa de que se trate y de la existencia de una justificación y motivación suficientes en los términos indicados por las Sentencias del TSJ de Navarra de 27 de septiembre de 2019.

En el caso de la regulación contenida en los artículos 36 y 37 del Decreto Foral 103/2017, referidos a las entidades locales (“Puestos bilingües” y “Valoración como mérito”), es lo cierto que no han sido afectados por la declaración de nulidad de ninguna de las Sentencias dictadas con fecha de 27 de septiembre de 2019 por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra. En el primero se prevé la posibilidad de que se indiquen puestos bilingües en las respectivas plantillas orgánicas con el fin de “facilitar el ejercicio de la ciudadanía a dirigirse en euskera a las administraciones públicas”, y en el segundo está prevista la posible consideración del conocimiento del euskera como mérito “en algún puesto de trabajo”. Entendemos que será con ocasión de la aprobación de la correspondiente plantilla orgánica, en su caso, cuando deba procederse a la justificación a la que se refiere la Sentencia.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, en los términos señalados en el cuerpo de este dictamen, no resultaría ilegal un desarrollo reglamentario referente a la valoración del conocimiento del euskera como mérito en la zona no vascofona.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.