

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**17871** *Pleno. Sentencia 85/2023, de 5 de julio de 2023. Cuestión de inconstitucionalidad 6002-2021. Planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el artículo 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi. Régimen de cooficialidad lingüística, principio de seguridad jurídica y derechos a la igualdad y a la participación política: nulidad parcial del precepto legal relativo a la lengua oficial de las entidades locales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:85

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6002-2021, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, por posible vulneración de los arts. 3, 9.3, 14 y 23 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

#### I. Antecedentes

1. El 23 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el auto de 7 de septiembre de 2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, por posible vulneración de los arts. 3, 9.3 14 y 23 de la Constitución. Al auto se acompaña testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 45-2020, tramitado a instancia del partido político Vox contra el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi dictado por los Departamentos de Gobernanza Pública y Autogobierno, y de Cultura y Política de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) El 21 de enero de 2020 el partido político Vox presentó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi dictado por los Departamentos de Gobernanza Pública y Autogobierno, y de Cultura y Política de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante Decreto 178/2019). Dicho recurso fue tramitado como procedimiento ordinario núm. 45-2000.

b) El 7 de julio de 2020 el partido político Vox formalizó la demanda contencioso-administrativa en la que solicitaba que previo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, se declarara: (i) la nulidad del término «y general» en el art. 6.1 párrafo primero de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril y en los artículos 1.2 b), 5.1, 12, 13, 17, 24.3, 33.2 y 35 del Decreto 179/2019, por considerar que infringen los arts. 3 y 14 CE; (ii) la nulidad del término «válidamente» en el artículo 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, y en el artículo 18 del Decreto 179/2019; (iii) y finalmente, la nulidad de los arts. 7.3, 9, 11, 12, 24, 27, 36, 38 y del capítulo VI del Decreto 179/2019.

c) Tras declararse el procedimiento ordinario concluso para sentencia, mediante providencia de 30 de junio de 2021, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso del apartado 2 del artículo 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, que dispone literalmente: «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera», al entender que «podiera adolecer de inconstitucionalidad al vulnerar los arts. 3 y 14 de la Constitución en la medida en que limita la utilización del castellano a aquellos supuestos en los que el interesado desconociese el euskera impidiéndole ejercer su derecho constitucional a utilizar el castellano libremente y condicionándolo además a que sea la entidad local quien valore, sin fijar ningún criterio para ello, si es válida o no la justificación de tal desconocimiento».

d) El Ministerio Fiscal mediante escrito registrado el 6 de julio de 2021 no se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al considerar que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi era susceptible de aplicación para la resolución del recurso contencioso-administrativo, siendo necesario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad habida cuenta que el precepto cuestionado pudiera vulnerar lo prescrito en el art. 3.1 y 14 CE.

e) El letrado del servicio jurídico central del Gobierno Vasco se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

En sus alegaciones alegó que el inciso cuestionado incorpora literalmente los términos utilizados en la STC 86/1986, de 26 de junio. El letrado atiende a la interpretación del precepto cuestionado en relación a los otros apartados del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, al dictamen núm. 153-2019 elaborado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y a la interpretación constitucional del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi acordada por la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en fecha 11 de enero de 2017.

En el marco de la Comisión Bilateral se acordó solventar las discrepancias planteadas en los siguientes términos: «En cuanto al artículo 6, apartado 2, de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, ambas partes entienden que la recta interpretación del citado apartado determina que ha de entenderse y aplicarse en el sentido de que no establece obligación ni carga alguna respecto al hecho de alegar desconocimiento de la lengua, al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera».

Alega finalmente que no cabe interpretar que exista prevalencia alguna del euskera respecto del castellano. El precepto no comporta la imposición de una carga de prueba para un miembro de la corporación que desconozca el euskera, dado que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi ha de entenderse e interpretarse en el sentido de que no establece obligación ni carga alguna respecto al hecho de alegar desconocimiento de la lengua. Finalmente indica que solo cabe declarar la inconstitucionalidad de normas que no permitan una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad, declaración de inconstitucionalidad que no ha lugar en el presente supuesto, dada la existencia de cuando menos una interpretación del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi ajustada a la Constitución.

f) La representación del partido político Vox considera que el uso del término «válidamente» en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi es inconstitucional y nulo al infringir los arts. 3 y 14 CE, pues en nuestro ordenamiento jurídico solo existe obligación legal y constitucional de conocer el castellano en todo el territorio nacional. Por otra parte, también señala que el empleo del término «general» en el art. 6.1 de la Ley de instituciones locales de Euskadi vulnera esos mismos preceptos por discriminar el castellano.

g) Mediante auto de 7 de septiembre de 2021, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi por infringir los arts. 3, 9.3, 14 y 23 CE.

3. El auto de 7 de septiembre de 2021, tras sintetizar la controversia que sustenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, razona en los términos que seguidamente se resumen.

En el auto de planteamiento se pone de manifiesto que los preceptos del Decreto 179/2019 impugnados en el proceso *a quo*, en particular el art. 18, desarrolla el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi. Por ello, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco considera imprescindible para poder resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la referida disposición reglamentaria que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del citado precepto legal, pues, según se mantiene en esta resolución, podría ser contrario a los arts. 3, 9.3 14 y 23 CE.

La Sala, en contra de lo que sostiene la parte demandante, descarta plantear cuestión en relación con el apartado 1 del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, pues entiende que este apartado puede ser interpretado de forma acorde con la Constitución.

Antes de explicar las razones por las que el órgano judicial que plantea la cuestión considera que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi puede ser inconstitucional, alude a la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre la cooficialidad lingüística.

Alega que el Tribunal Supremo, aplicando la jurisprudencia constitucional establecida en las SSTC 82/1986, 31/2010, 165/2013, 86/2017, 87/2017 y 11/2018, ha dictado varias sentencias que considera paradigmáticas.

Se refiere, en concreto, a las sentencias de 24 de noviembre y 1 de diciembre de 2020 (recursos núm. 1965 y 1968 de 2019) y expone los principios que deduce de las mismas que son los siguientes: que la cooficialidad conlleva la igualdad entre ambas lenguas, sin que pueda haber predominio o superioridad de una sobre otra; que las lenguas cooficiales son medios normales de comunicación en y entre los poderes públicos y en la relación de estos con los sujetos privados, sin que pueda establecerse un uso preferente de ninguna de ellas; que las medidas correctoras tendentes a evitar la postergación de una lengua por otra no pueden dar a una lengua preferencia en perjuicio de la otra; que las normas han de preservar el uso normal de las lenguas cooficiales y prohibir medidas tendentes a la exclusión de cualquiera de ellas o medidas peyorativas o desproporcionadas que alteren el equilibrio que debe existir entre las lenguas cooficiales.

Por otra parte, señala, citando la STS de 10 de junio de 2020 (recurso núm. 3798-2018, aunque por error cita el 3798-2017) que el art. 3 CE no impone el deber de conocer las lenguas cooficiales distintas del castellano y que no es jurídicamente admisible imponer el uso estatutario preferente de la lengua cooficial en detrimento del castellano. Asimismo, se afirma en el auto de planteamiento que no cabe la imposición del uso exclusivo de la lengua autonómica en el ámbito de la administración local. Según indica el auto de planteamiento esta medida no se justifica en la determinación sociolingüística del municipio ni es constitucionalmente admisible la exclusión total del castellano en el campo de la actividad administrativa de fomento mediante la imposición del uso exclusivo de la lengua autonómica.

Junto a ello, pone de manifiesto que de acuerdo con la STC 37/2021, de 18 de febrero, es necesario apurar la interpretación natural y no forzada de las normas conforme a la Constitución.

A continuación, el auto de planteamiento analiza el art. 6 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril. En relación con su apartado 2, que es el que el órgano judicial cuestiona, se afirma que esta norma permite que la mayor parte de las actuaciones realizadas por los representantes de los ciudadanos en las entidades locales –convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas– puedan ser redactadas exclusivamente en euskera. El único límite que la norma impone es que «no se lesionen derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera». La Sala señala que esta norma «no da ninguna pauta interpretativa ni tampoco contiene elementos que permitan el razonable control de la actuación administrativa que especifique tal concepto jurídico indeterminado. Por ello considera que la inseguridad jurídica y el riesgo de arbitrariedad incontrolada resultan patentes. Entiende el órgano judicial que la norma cuestionada quiebra la igualdad en el uso de las lenguas cooficiales, pues, según afirma, «la libertad de opción habría desaparecido ante la falta de control de la voluntad administrativa que confirme la utilización del euskera y deniegue la del castellano».

Asimismo, considera que al establecer el precepto cuestionado que el castellano solo puede utilizarse cuando «válidamente se alegue el desconocimiento del euskera» se está otorgando al euskera una posición de primacía que impide la libertad de opción de los hablantes en una u otra lengua. Sostiene que esta norma al limitar la libertad de opción y crear un desequilibrio entre ambas lenguas no solo vulnera el art. 3 y 14 CE sino también los arts. 1 y 23 CE, pues considera que la actividad representativa y el pluralismo político se ven seriamente afectados al ser la lengua el instrumento esencial de su ejercicio.

En el auto de planteamiento se rechaza que pueda efectuarse una interpretación conforme de la norma cuestionada, como sostuvo el Gobierno del País Vasco en el trámite de alegaciones, pues considera que la literalidad de la norma impide la interpretación integradora que esa parte propugna. Tampoco aprecia que la circunstancia de que hayan intervenido diversas comisiones en el proceso de elaboración de la norma sea relevante a estos efectos, pues lo definitivo es el texto que ha aprobado el Parlamento Vasco. De igual modo rechaza que la protección de las lenguas minoritarias permita quebrar el equilibrio de las lenguas cooficiales y dotar la minoritaria de una supremacía exorbitante.

Por último, se apunta que, como alguno de los preceptos reglamentarios impugnados desarrollan el art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, para poder resolver el recurso interpuesto es necesario que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Las consideraciones anteriores llevan a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco a plantear cuestión de inconstitucionalidad del art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi al considerar que este precepto puede ser contrario a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y a los arts. 3, 14 y 23 CE.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la cuestión por providencia de 16 de diciembre de 2021. Reservó para sí el conocimiento del asunto [art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], acordó los traslados pertinentes y la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar el siguiente 23 de diciembre.

5. El abogado del Estado mediante escrito de 23 de diciembre de 2021 indicó que no iba a formular alegaciones pero que se le tuviera por personado, acompañando el certificado del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, firmado el 11 de enero de 2017, por la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las administraciones públicas y el consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno.

6. El Congreso de los Diputados se personó mediante escrito registrado el día 13 de enero de 2022, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Senado por escrito registrado el 27 de enero de 2022.

7. Mediante escrito registrado el 19 de enero de 2022, don Luis Mari Larburu Aizpurua, letrado perteneciente a los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco actuando en nombre y representación de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, compareció y formuló alegaciones solicitando que se desestimara la cuestión de inconstitucionalidad planteada, circunscrita al inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi.

Tras reproducir el art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, considera que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no comprende la totalidad el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, sino únicamente el inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera», así resulta de la providencia de 30 de junio de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia.

Enmarca normativamente la norma cuestionada en los arts. 3 y 23 CE y 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante EAPV) y en el art. 10.2 de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias que es considerado parámetro interpretativo, sin perjuicio del «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o del «alcance de la cooficialidad» (ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5).

Considera que la interpretación del órgano judicial promovente de la cuestión es descontextualizada y aislada, pues la Ley de instituciones locales de Euskadi presta atención especial a la garantía del derecho de opción de lengua en su art. 6, configurando dicho derecho de forma particularmente garantista en su apartado tercero, en el que se reproduce en términos prácticamente literales la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23. De modo que en el art. 6.1 de la Ley de instituciones locales de Euskadi se hace reconocimiento expreso de la posibilidad de utilizar tanto el euskera, como el castellano, como lengua de tramitación y como lengua de servicio a la ciudadanía por las entidades locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Destaca el contenido del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, firmado el 11 de enero de 2017, en relación con el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, anteriormente reproducido, que si bien no vinculan a los órganos judiciales ni al Tribunal Constitucional (STC 106/2009, FFJJ 3 y 5), tiene valor jurídico y aporta criterios hermenéuticos al publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco». Dicho acuerdo incorpora la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23 y se viene aplicando desde el año 2017, reconociendo a los concejales, en su calidad de cargos públicos representativos locales en el ejercicio del *ius in officium* ex art. 23 CE,

idénticos derechos que a los ciudadanos al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera.

A continuación, examina la doctrina constitucional relativa al régimen de la cooficialidad de las lenguas y que informan la presente controversia constitucional desde uno de sus aspectos. Con cita a tal efecto de las SSTC 82/1986, de 26 de junio; 337/1994, de 23 de diciembre, o 31/2010, de 28 de junio y también la doctrina constitucional recogida en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 B), en virtud de la cual, «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera», sostiene que el apartado segundo del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi evidencia de forma razonablemente clara en cuanto a su texto y teleología que lo que la misma regula es la posibilidad de actuación sobre ciertas y determinadas producciones documentales de las entidades locales en una u otra lengua oficial, y no otra cuestión distinta que vaya más allá de la posible redacción de dichos documentos. Indica que el órgano judicial que promueve la cuestión desconoce cuándo se refiere en su argumentación a los empleados públicos locales que conforme a la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 14, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas (castellano y euskera) para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros.

Insiste en que el marco regulatorio de referencia del art.6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi es el derecho de opción de la lengua cooficial por los cargos públicos representativos locales y entronca con el ejercicio del *ius in officium* (art. 23.1 CE), sin que contenga disposición alguna que regule el acceso al cargo de los miembros de las entidades locales, debiendo además ponerse dicho precepto en relación con los otros dos apartados del mismo y con su exposición de motivos, para realizar una interpretación del mismo en los términos efectuados en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, firmado el 11 de enero de 2017.

Llama la atención que el art. 86.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, admite la posibilidad de redactar únicamente en euskera prácticamente la totalidad de los documentos relacionados en el precepto autonómico, sin condicionar dicha posibilidad al ejercicio del derecho de opción de lengua, a diferencia del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, que se plasma en los mismos términos utilizados en la STC 82/1996, de 20 de mayo, FJ 10.

Dicho derecho de opción se concreta en el art. 18 del Decreto 179/2019, cuando indica que «[e]n caso de que la utilización del euskera o del castellano para la redacción de dicha documentación pudiera lesionar los derechos de algún miembro de la entidad local que pudiera alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, se le proporcionará una traducción a la otra lengua oficial».

8. El 20 de enero de 2022, doña Montserrat Auzmendi Del Solar, letrada del Parlamento Vasco, compareció y formuló alegaciones solicitando que se desestimara la cuestión de inconstitucionalidad.

Comienza sus alegaciones relacionando los preceptos del Decreto 179/2019 que fueron impugnados por el partido político Vox. Destaca que los arts. 18 y 21 del mismo, que son los que desarrollan el contenido del cuestionado art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, no han sido directamente impugnados en vía contencioso-administrativa, circunstancia que afecta al juicio de relevancia al no existir interconexión o dependencia entre la norma que se cuestiona y el fallo del proceso.

Considera que el adverbio «válidamente» inserto en el inciso del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi cuestionado, admite dos interpretaciones: una primera, en virtud de la cual solo si quien alegue desconocimiento del euskera, lo hace en modo válido y justificado, podrá operar la excepción que se plantea en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi; una segunda, que considera más natural, menos

retorcida y acorde a la interpretación sistemática del precepto, sería entender que cualquier miembro del ente local puede, válidamente, alegar desconocimiento del euskera.

La STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 9, utiliza la misma expresión que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, con total naturalidad y en un sentido totalmente exento de intención de someter o uno cargo o quien alegue el desconocimiento de la lengua, el adverbio «válidamente». Dicha interpretación se deduce naturalmente si se pone en relación con el art. 6.1 y 3 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, que se refieren a la relación de los entes locales y la ciudadanía. Los concejales electos disponen de idénticos derechos que el resto de los ciudadanos en cuanto a la utilización interna del idioma oficial (STS de 24 de mayo de 1999, FJ 3), exento de cualquier carga y obligación que vaya más allá de la necesidad de exteriorizar su opción. Añade que en ese sentido se materializó el acuerdo administración del Estado y la administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la Comisión Bilateral. El precepto cuestionado lejos de establecer la preferencia del euskera establece un límite adicional al art. 86 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

Del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi resulta la posibilidad que el ente local para el elenco de documentos que enumera pueda optar por cualquiera de las dos lenguas oficiales y si indica de forma positiva que puede utilizar el euskera es para fomentar y difundir dicha lengua como lengua de trabajo, pero ello no excluye el castellano, en los términos admitido por la STC 31/2010, FJ 23. Indica que la opción por uno u otro idioma corresponde a la entidad local, siempre preservando que quien desconozca el idioma euskera lo pueda alegar, de modo que su derecho siempre se vea satisfecho.

Es por ello que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi no vulnera el art. 3.1 CE, pero tampoco, por las razones indicadas, ocasiona discriminación entre los cargos de las entidades locales (art. 14 CE), conozcan estos el euskera o no. Y finalmente, no puede considerarse que ni desde la vertiente objetiva ni subjetiva menoscabe el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

9. La fiscal general del Estado presentó su informe en el registro general de este tribunal el 28 de enero de 2022. En él interesa, la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y que se declare que el inciso «siempre que no se lesiones los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera», del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi infringe los arts. 3.1, 3.2 y 23.1 y 2 CE.

a) En primer lugar advierte de que en la providencia del art. 35.2 LOTC no se identificó el art. 23 CE como posible precepto infringido, pero ello no ha sido obstáculo para que las partes se hayan referido al mismo en sus alegaciones por lo que descarta que se haya producido el defecto procesal que impediría su examen. Por otra parte, considera que se cumple el presupuesto de aplicabilidad y relevancia de la norma cuya inconstitucionalidad se plantea por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

b) Expone el contenido del auto de planteamiento de la cuestión y distingue un doble planteamiento de invalidez: por una parte el que resulta de la inseguridad jurídica que abre las puertas a la arbitrariedad, al no ser susceptible de control la actuación administrativa, de la utilización del concepto indeterminado «válidamente» con el que se califica en el art.6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi la posible alegación de desconocimiento del euskera; por otra parte, porque el precepto únicamente admite la opción del castellano en el caso de desconocimiento del euskera, no admitiéndose otras razones por las que el interesado libremente quiera ejercer el derecho de opción lingüística. Al no darse entrada al castellano salvo en supuestos de desconocimiento del euskera se consagra la primacía de esta última lengua, coartando el derecho de opción lingüística de los interesados que en este caso son miembros de la entidad local, afectando por ello al desempeño del *ius in officium*.

c) Refiere la doctrina constitucional sobre el régimen de cooficialidad de las lenguas y los derechos de opción lingüística de los ciudadanos. Indica que parece que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi ha incorporado en su literalidad una parte del pronunciamiento de la STC 82/1986, de 26 de junio, por la que se declaró inconstitucional la redacción del art. 8.3 de la Ley 10/1982, de normalización del uso del euskera, en cuanto que preveía que en el ámbito de la administración local y, en razón de la determinación sociolingüística del municipio se pudiera hacer un uso exclusivo del euskera. Señala que el fundamento jurídico 10 de dicha sentencia cuando indicaba que «se pueden perjudicar los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial» no pretendía que los ciudadanos tuvieran que justificar ese desconocimiento, sino que no existe el deber constitucional de conocer el castellano.

El régimen de cooficialidad lingüística y el derecho de opción lingüística fueron examinados en los fundamentos jurídicos 14 y 23 de la STC 31/2010, en que se pone de manifiesto el régimen de igualdad y equilibrio que existe entre las lenguas oficiales de una comunidad autónoma, sin que pueda existir primacía o preferencia de una sobre otra. Además, no existe un deber constitucional de carácter general de conocer la lengua cooficial propia de la comunidad, sino que dicho deber solo existe respecto del castellano, como lengua oficial en todo el Estado. El derecho de opción lingüística que corresponde a los ciudadanos es un derecho que debe poder hacerse efectivo libremente, sin que pueda estar sujeto a formalidades o condiciones que supongan una carga u obligación.

d) La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional, antes señalada, a lo establecido en el inciso del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi lleva al Ministerio Fiscal a indicar que el precepto vincula el derecho de opción lingüística al desconocimiento del euskera, lo que resulta contrario al art. 3.1 CE y a la doctrina constitucional (STC 31/2010, FJ 14), pues parte de la presunción de conocimiento del euskera, al condicionar el derecho de elección del castellano a la alegación de desconocimiento. Centrándose en los cargos públicos representativos de la entidad local que son los destinatarios de la regulación que establece el precepto cuestionado, se debe reconocer a los mismos el mismo derecho de opción lingüística que se reconoce a los ciudadanos a cuyas opciones políticas representan con fundamento en el *ius in officium*. Por ello deben poder ejercitar la opción lingüística sin formalidades o condicionantes, esto es, libremente, sin sujeción a cargas.

El inciso cuestionado, supedita el derecho de opción lingüística del castellano que traten de ejercer los cargos públicos representativos de la entidad local, a que se alegue válidamente el desconocimiento del euskera, lo que es contrario al art. 3 CE al colocar el euskera en una posición preferente. Al propio tiempo vulnera el derecho al ejercicio en condiciones de igualdad del cargo público representativo (art. 23.2 CE) y correlativamente el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de los representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE).

Añade que no es posible realizar una interpretación *secundum constitutionem* pues la redacción del precepto supedita claramente la efectividad del derecho de opción lingüística a la alegación de desconocimiento del euskera y no permite una acomodación constitucional, que no sea la de forzar su literalidad y sentido, haciendo una plena reconstrucción del precepto que convertiría al interprete constitucional en legislador. Ese mismo supuesto, el desconocimiento del euskera, para el ejercicio de la opción lingüística es el que se introduce tanto en el acuerdo Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, alcanzado en la Comisión Bilateral, como en el art. 18 del Decreto 178/2019.

Efectuadas tales consideraciones entiende irrelevante entrar a examinar la posible invalidez por el uso del término «válidamente».

10. Mediante nuevo registrado en este tribunal el 2 de febrero de 2022 por la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco se puso de manifiesto la existencia de un error al referenciar la norma legal a la que pertenece el precepto cuestionado como «Ley 6/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi»



cuando la cita debiera haber sido «Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi».

11. Mediante providencia de 4 de julio de 2023, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el siguiente día 5 de julio del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Contenido del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, norma cuestionada y argumentación del órgano judicial y de las partes.

A) Contenido del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y de la norma cuestionada.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado segundo del artículo 6 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, por posible vulneración de los arts. 3, 9.3, 14 y 23 CE.

Atendiendo a las alegaciones de las partes y previamente a delimitar el objeto de este proceso constitucional en relación con las normas constitucionales infringidas, procede reproducir íntegramente el art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, destacando en cursiva el inciso de su apartado segundo «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera», al que –como veremos al delimitar el objeto de la presente cuestión en la letra b) del fundamento jurídico segundo de esta resolución– se concreta la cuestión de inconstitucionalidad:

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

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

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

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

3. Con independencia de que las entidades locales puedan emplear una de las dos lenguas oficiales dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi en sus relaciones internas o en sus relaciones con cualquier otra administración pública o incluso en sus comunicaciones con los particulares, deberán arbitrar los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en la otra lengua oficial

pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que comporten a los ciudadanos una carga u obligación.»

B) Argumentación del órgano judicial y posiciones de las partes.

a) El órgano judicial fundamenta la inconstitucionalidad del referido inciso en que quiebra la igualdad de ambas lenguas al desaparecer la libertad de opción por la lengua castellana de los representantes de los entes locales en relación con las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales, en primer lugar porque para que tales documentos se redacten en castellano se exige el desconocimiento de la lengua autonómica y en segundo lugar porque se requiere además que ese desconocimiento se alegue «válidamente».

A juicio del órgano judicial, solo el desconocimiento del euskera puede dar entrada al castellano en la redacción de tales documentos, por lo que el euskera se trata como lengua prioritaria en la administración local. Por otra parte, la exigencia de que se deba «alegar válidamente» ese desconocimiento, introduciría una indeterminación que ocasiona inseguridad y riesgo de arbitrariedad incontrolada. Ambas circunstancias impiden, a juicio del órgano promovente de la cuestión de inconstitucionalidad, la libertad de opción lingüística reduciéndola al caso del desconocimiento del euskera que es tratado como lengua preferente, por lo que se vulneran los arts. 3, 9.3, 14 y 23 CE.

b) Por su parte, la representación del Gobierno y del Parlamento Vasco solicitan que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad.

El Parlamento Vasco afirma que los arts. 18 y 21 del Decreto 179/2019, que son los que desarrollan el contenido del cuestionado art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, no han sido directamente impugnados en vía contencioso-administrativa, circunstancia que afectaría al juicio de relevancia al no existir interconexión o dependencia entre la norma que se cuestiona y el fallo del proceso.

Ambos –Gobierno y Parlamento–, como se ha expuesto en los antecedentes, consideran que el referido inciso debe ser interpretado de modo sistemático y conforme al acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, en el sentido que reconoce a los concejales, en su calidad de cargos públicos representativos locales y en el ejercicio del *ius in officium* ex art. 23 CE, idénticos derechos que a los ciudadanos al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera (art. 3 CE). Afirman que queda mejor garantizada la libre opción lingüística en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi que en la regulación del art. 86.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades Locales, en el que la posibilidad de redactar únicamente en euskera la totalidad de esos mismos documentos se prevé sin sujeción a condición alguna.

c) Finalmente el Ministerio Fiscal solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, al entender que el inciso cuestionado del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi vincula y condiciona el derecho de opción lingüística al desconocimiento del euskera, lo que resulta contrario al art. 3.1 CE y a la doctrina constitucional (STC 31/2010, FJ 14) y al tratarse de cargos públicos representativos de la entidad local la preferencia del euskera afecta al *ius in officium* y correlativamente al derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE).

2. Juicio de relevancia. Precepto legal cuestionado. Normas constitucionales de contraste.

Con carácter previo a entrar a examinar el fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, se hace preciso resolver tres aspectos que han sido puestos de relieve por las partes en sus alegaciones: la corrección del juicio de relevancia, el

alcance del precepto cuestionado y finalmente las normas constitucionales eventualmente infringidas sobre las que nos debemos pronunciar.

a) Sobre el juicio de relevancia.

El Parlamento Vasco afirma que los arts. 18 y 21 del Decreto 179/2019, que son los que desarrollan el contenido del cuestionado art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, no han sido directamente impugnados en vía contencioso-administrativa. Esa circunstancia afectaría al juicio de relevancia al no existir interconexión o dependencia entre la norma que se cuestiona y el fallo del proceso. Dicho óbice procesal, sin embargo, no puede ser estimado, pues la premisa en la que se sustenta no es correcta. En efecto, como se ha expuesto en los antecedentes, frente a lo que se afirma por el Parlamento del País Vasco, el art. 18 del Decreto 179/2019 fue objeto de expresa impugnación en la demanda, en la que se cuestionó el término «válidamente» con referencia al acuerdo alcanzado sobre el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi por la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco y poniendo de manifiesto el menoscabo que su redacción suponía para el régimen de cooficialidad lingüística (art. 3 CE).

b) Determinación del precepto legal cuestionado.

Como se ha adelantado, pese a que en la parte dispositiva del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se indica que el precepto cuestionado es el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, sin embargo, del contenido del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad resulta que únicamente se cuestiona su inciso: «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera», que es, por otra parte al que se concretó el trámite de audiencia y al que vamos a circunscribir nuestro enjuiciamiento, sin perjuicio, en su caso, de la eventual declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia de otros apartados o preceptos de la misma disposición legal que pudiera acordarse (STC 109/2021, de 13 de mayo, FJ 2 ).

c) Delimitación de los preceptos constitucionales infringidos objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Conviene ahora analizar el cumplimiento del trámite regulado en el art. 35.2 LOTC, que impone la previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad y en la que el órgano judicial debe concretar «el precepto constitucional que se supone infringido».

Debe recordarse que la finalidad del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal previsto en el art. 35.2 LOTC es «garantizar la audiencia [...] ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es la apertura de un proceso constitucional y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso» (STC 140/2008, de 28 de octubre, por todas).

Del examen de la providencia de 30 de junio de 2021, por la que se acordó la apertura del trámite del art. 35.2 LOTC, resulta que se consideró que el precepto cuestionado «pudiera adolecer de inconstitucionalidad al vulnerar los arts. 3 y 14 de la Constitución en la medida en que limita la utilización del castellano a aquellos supuestos en los que el interesado desconociese el euskera impidiéndole ejercer su derecho constitucional a utilizar el castellano libremente y condicionándolo además a que sea la entidad local quien valore, sin fijar ningún criterio para ello, si es válida o no la justificación de tal desconocimiento». Sin embargo, como se ha advertido en el fundamento anterior, los preceptos en los que en que definitivamente se sustentan las dudas de constitucionalidad en el auto de planteamiento de la cuestión son los arts. 3, 9.3, 14 y 23 CE.

Debe indicarse que el Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia se refirió exclusivamente –al igual que el partido político Vox– a la posible vulneración de los arts. 3 y 14 CE. A esos mismos preceptos se refirió el letrado del servicio jurídico central del Gobierno Vasco, si bien hizo referencia a la omisión en la providencia del art. 23.1 CE, al que consideró «título necesario y fundamental a la sazón de centrar y dotar de contenido e interpretar la cuestión que se nos plantea», refiriéndose extensamente al contenido del derecho de opción lingüística en el ejercicio del *ius in officium*.

De lo expuesto resulta que dos de los preceptos que el auto de planteamiento reputa vulnerados (arts. 9.3 y 23.1 CE) no coinciden con los que se pusieron de manifiesto a las partes en la providencia por la que el órgano judicial abrió el trámite de audiencia. Además, ni el fiscal ni el partido político Vox hicieron mención alguna a los mismos. De modo que el defecto en el trámite de audiencia les impidió entender correctamente el menoscabo que podían sufrir las garantías inherentes al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) o el modo en que podía verse afectado el acceso y ejercicio de la función representativa (art. 23.1 CE) por la exigencia de tener que alegar válidamente el desconocimiento del euskera para que las actuaciones a las que se refiere el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi se redactaran en castellano. Dicha omisión tampoco puede considerarse salvada por el resto del contenido de la mencionada providencia, lo que determina la consiguiente exclusión del enjuiciamiento de la infracción de tales preceptos conforme a nuestra reiterada doctrina, al no haber habido oportunidad de pronunciarse sobre ellos [STC 44/2019, de 27 de marzo, FJ 2 a), y sentencias ahí citadas].

### 3. Doctrina constitucional sobre la regulación de la cooficialidad lingüística.

Una vez concretado el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad es preciso examinar si el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi al conceder la facultad de optar por redactar exclusivamente en euskera las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales en el supuesto en que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera, vulnera el régimen de cooficialidad lingüística constitucionalmente establecido (art. 3 CE), luego, en su caso, se examinará la existencias de vulneración del art. 14 CE.

El punto de partida de cualquier enjuiciamiento constitucional y también por tanto de la presente cuestión de inconstitucionalidad y en ello son coincidentes las alegaciones de las partes, ha de ser necesariamente la Constitución en cuyo art. 3 se contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística, en los siguientes términos: «1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho de usarlo. 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 virtud de la remisión que hace el art. 3.2 CE a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas comunidades autónomas, dicha regulación esencial se completa por lo que al presente caso se refiere, en el art. 6.1 y 2 EAPV en el que se dispone que «el euskera, lengua propia del País Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas. 2. Las instituciones comunes de la comunidad autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas».

De este modo el enjuiciamiento del presente recurso arranca del reconocimiento por la Constitución de la realidad plurilingüe de la Nación española, en la que se constata un valor cultural no solo asumible, sino también digno de ser promovido. La Constitución «no se opone a la adopción de una política enfocada hacia la defensa y promoción de la lengua cooficial. Muy al contrario, la Constitución se refiere a la necesidad de proteger y

respetar las distintas modalidades lingüísticas de España como parte de nuestro patrimonio cultural (art. 3.3 CE)» (STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 5). Ahora bien, en relación con la necesidad de protección y respeto de las distintas modalidades lingüísticas, no son pocas las ocasiones en que este tribunal ha sostenido que no es conforme con la Constitución otorgar normativamente preferencia en el uso por parte de los poderes públicos a una lengua oficial con relación a otras que también los son, esto es, establecer normativamente un trato prioritario en favor de alguna de las lenguas cooficiales.

En tal sentido hemos afirmado que el uso preferente del poder público de una de las dos lenguas oficiales, contradice una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, en palabras de la STC 82/1986, de 26 de junio, que las lenguas oficiales constituyen «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos».

Como hemos afirmado en otras ocasiones, «toda lengua oficial es, por tanto – también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23). Es por ello por lo que las entidades locales del País Vasco, como poder público, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales, bien resulte esa primacía lingüística expresamente reconocida en la norma en detrimento de la otra lengua cooficial o se deba a la imposición de condicionamientos que supongan un trato o uso prioritario de una de las lenguas frente a la otra lengua española. Reiteradamente este tribunal ha sostenido que los ciudadanos tienen derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la comunidad autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa comunidad (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 31/2010, FJ 21).

Hemos señalado que «[l]a normalidad en el uso constituye un presupuesto de la oficialidad y una propiedad de la lengua que es oficial [...] Por el contrario, la determinación de la preferencia en el uso de una lengua oficial respecto de otra (u otras) no es compatible con la Constitución.» (STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4). Desde otra perspectiva cabe indicar a tal efecto que es irrelevante que la atribución de un estatus inferior a cualquiera de las lenguas oficiales se realice de modo expreso declarando de uso preferente de la otra lengua española o a través de la imposición a los ciudadanos de formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción lingüística.

No cabe en la Constitución la prescripción de un uso prioritario de una de las lenguas cooficiales, sacrificando el equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales que, en ningún caso, pueden tener un trato privilegiado sin perjuicio de la procedencia de que el legislador pueda, en su caso, adoptar las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra [STC 31/2010, FJ 14 a) por todas].

En fin, como señala la STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, «desde la perspectiva constitucional, el ejercicio de la potestad legislativa en materia lingüística encuentra sus límites en la necesaria preservación de la garantía de uso normal de las lenguas cooficiales y en la prohibición de medidas excluyentes, peyorativas o desproporcionadas que impliquen un desequilibrio para alguna de las lenguas oficiales».

#### 4. Aplicación de la doctrina al caso.

La aplicación de la doctrina expuesta al presente proceso constitucional determina la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en los términos que luego se indicarán.

Debemos comenzar por indicar que el apartado primero del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, cuyo cuestionamiento fue expresamente excluido por el

órgano judicial, reconoce al castellano y al euskera como lengua oficial de las entidades locales y a este último como lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en las actividades de los entes locales, y garantiza el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a escoger la lengua oficial en la que se relacionan con los entes locales y el correlativo deber de estos de atenderles en la lengua escogida, así como reconociendo la plena validez jurídica de las actuaciones realizadas en cualquier de los dos idiomas.

Como se ha expuesto, el apartado segundo del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, en el que se encuentra el inciso cuestionado, específicamente se refiere a los derechos lingüísticos de los miembros de las entidades locales. Dispone que las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales pueden ser redactados exclusivamente en euskera –si se opta por el uso del euskera por el referido ente local– y se condiciona su traducción o eventual redacción en forma bilingüe a que se alegue válidamente el desconocimiento del euskera por algún miembro de la entidad local. Con dicha exigencia se quiebra el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales al condicionarse el uso del castellano al desconocimiento del euskera, de modo que los derechos de libre opción en materia lingüística de quien representa a los ciudadanos en las entidades locales se restringen de forma injustificada.

Debe añadirse a ello que la regulación del derecho de opción lingüística de los miembros de los entes locales que se contiene en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, se desarrolla en términos similares, aunque no coincidentes, en el art. 18 del Decreto 179/2019, facultando por una parte a cada entidad local para que pueda redactar en euskera los referidos documentos y reconociendo el derecho, en caso de que la utilización del euskera o del castellano –al que se refiere de forma añadida este precepto– lesione los derechos de algún miembro de la entidad local que pudiera alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, a la traducción a la otra lengua oficial. Se da la paradoja, en este caso, que al existir el deber de conocer el castellano por todos los españoles (art. 3.1 CE), en el supuesto de que el ente local hubiera optado porque los documentos redactaran en castellano, difícilmente podría ejercitarse el derecho a la opción lingüística del euskera por quien lo pretendiera, al no poder alegar desconocimiento del castellano (art. 3.1 CE), menoscabándose con ello además del régimen de cooficialidad lingüística (arts. 3 CE y 6 EAPV), la obligación de fomento del euskera como lengua minoritaria, salvo que se tratase de un representante municipal nacional de otro estado de la Unión Europea que haya adquirido la condición de representante en las elecciones municipales.

En nada afecta al razonamiento anterior el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco al que con cierta insistencia han acudido las representaciones del Gobierno y del Parlamento Vasco, con la finalidad de justificar que es posible una interpretación conforme que evite la inconstitucionalidad del precepto. En primer lugar, la existencia de un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de un concreto precepto de una ley no puede impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de la vulneración de un precepto constitucional (SSTC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3; 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3; 79/2017, de 22 de junio, FJ 10, y 83/2020, de 15 de julio, FJ 6), no en vano, al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, corresponde decir la última palabra sobre la interpretación de la misma (STC 126/1997, de 3 de julio, FJ 5), sin encontrarse vinculado por lo que puedan afirmar o acordar las partes. Y, por otra parte, el referido acuerdo se concretó exclusivamente al modo o forma en que se debe alegar el desconocimiento de la lengua para que se proceda a garantizar el uso de la otra lengua. Esto es a la expresión «alegar válidamente» que es uno de los dos aspectos en los que como se indicó, se ha sustentado la cuestión de inconstitucionalidad por el órgano judicial. En tal sentido, el referido acuerdo indica que «ambas partes entienden que la recta interpretación del citado apartado determina que ha de entenderse y aplicarse en el

sentido de que no establece obligación ni carga alguna respecto al hecho de alegar desconocimiento de la lengua, al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera». Por tanto, nada dice dicho acuerdo sobre la injustificada condición de alegar el desconocimiento de la lengua para el ejercicio del derecho de opción, únicamente interpreta la expresión «alegar válidamente» respecto de la cual exime de cualquier carga u obligación. En todo caso, pese a las dudas interpretativas que suscitó el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi y al acuerdo interpretativo alcanzado, dos años después de la firma de este, el art. 18 del Decreto 179/2019 mantuvo en su redacción literal la indicada expresión.

Ha de señalarse que esta conclusión no puede ser enervada porque el precepto cuestionado establezca esta regulación «sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera». Esta remisión no permite, a juicio de este tribunal, interpretar de modo distinto al expuesto el precepto cuestionado. La referida ley, en concreto su art. 8, establece dos previsiones que pueden incidir en el ámbito regulado por el precepto cuestionado. El apartado 1 dispone que «[t]oda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, deberá estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial», y, por tanto, las resoluciones redactadas en euskera de acuerdo con lo previsto en el art. 6.2, deberán ser redactadas también en castellano «a efectos de su publicidad oficial». Por ello, al establecer el precepto cuestionado que lo previsto en esta norma es «sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera», lo que está asegurando es que tales resoluciones si tienen eficacia *ad extra* han de ser redactadas en las dos lenguas oficiales, pero no se refiere a los derechos lingüísticos de los miembros de las entidades locales.

Finalmente, el Gobierno del País Vasco para apoyar la constitucionalidad del cuestionado inciso se ha referido a la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y en vigor en nuestro ordenamiento jurídico tras su ratificación el 2 de febrero de 2001. Dicha Carta, que de acuerdo con nuestra doctrina proporciona pautas interpretativas de nuestro régimen jurídico lingüístico [STC 165/2013, FJ 14 a), con remisión al ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 4; también STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 5], tampoco apoya la constitucionalidad del precepto, pues como se ha indicado el condicionamiento impuesto para que se traduzcan los documentos a la lengua castellana o para que se pueda utilizar la redacción bilingüe de los mismos, en nada contribuye a los objetivos y principios que se mencionan en el art. 7.2 de la Carta.

En conclusión, la imposición al representante municipal de la exigencia de alegar válidamente el desconocimiento de la lengua, para que las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales se redacten en lengua castellana es contraria al art. 3.1 CE.

##### 5. Efectos del pronunciamiento.

En conclusión, no es constitucionalmente admisible desde la perspectiva del art. 3.1 CE, la prescripción de un uso prioritario del euskera que suponga un desequilibrio injustificado y desproporcionado del uso del castellano. Es por ello exigible que se respete la prohibición de establecer formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción de la redacción en castellano de los documentos mencionados en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, sea mediante su traducción o el empleo de la forma bilingüe.

El respeto del principio de conservación de la norma determina que se excluya aquella parte de la misma cuya incompatibilidad con la Constitución determine la imposibilidad de efectuar una interpretación conforme a la misma [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6; 62/2017, de 25 de mayo, FJ 4, y 116/2017, de 19 de

octubre, FJ 3]. Es por ello que no procede declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del inciso cuestionado sino únicamente del fragmento «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» del art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.

De este modo, excluido dicho fragmento, la redacción del precepto tendrá el tenor literal siguiente: «2. Las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera. Esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera. Cuando las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera, se remitirán en esta lengua las copias o extractos a la administración autonómica y a la administración estatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación básica de régimen local».

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» del art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la magistrada doña Laura Díez Bueso respecto de la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6002-2021, al que se adhiere el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel*

#### I. Planteamiento y motivos de la discrepancia.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros de Pleno, discrepo de la decisión mayoritaria adoptada en esta cuestión de inconstitucionalidad. Tanto desde el punto de vista de la comprensión de la doctrina constitucional, como por la aplicación que de la misma debió hacerse al caso, considero que la cuestión planteada en relación con el art. 6.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, debió desestimarse en su integridad.

Este precepto establece lo siguiente: «Las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera. Esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera» (en cursiva la parte cuya constitucionalidad se cuestiona).

La opinión mayoritaria toma dos determinaciones distintas respecto del precepto impugnado. En primer lugar, declara inconstitucional y nulo el inciso «que pueda alegar



válidamente el desconocimiento del euskera». En segundo lugar, realiza una interpretación conforme a la Constitución del inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local», que se recoge en el fundamento jurídico 5 de la sentencia en los siguientes términos: «no es constitucionalmente admisible desde la perspectiva del art. 3.1 CE la prescripción de un uso prioritario del euskera que suponga un desequilibrio injustificado y desproporcionado del uso del castellano. Es por ello exigible que se respete la *prohibición de establecer formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción de la redacción en castellano de los documentos* mencionados en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi» (la cursiva es mía).

La opinión mayoritaria declara la inconstitucionalidad del inciso «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» porque se condiciona el uso del castellano al desconocimiento de la lengua propia, es decir, se considera que desconocer el euskera no puede ser el único motivo que justifique el derecho de los miembros de la corporación local a recibir las comunicaciones en castellano. No comparto este criterio pues, tanto de forma implícita como explícita, la doctrina constitucional ha afirmado que el desconocimiento de la lengua propia es el motivo que justifica el derecho constitucional a recibir las comunicaciones en castellano. De hecho, la STC 82/1986, de 26 de junio, citada en la propia decisión mayoritaria, fue una de las sentencias que dejó clara esta doctrina y, precisamente, el art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi utiliza exacta y literalmente los mismos términos empleados en esta sentencia de 1986, que ahora se enmienda.

Por otra parte, la decisión mayoritaria sostiene que el inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local» debe interpretarse en el sentido de que estos derechos se vulneran si se establecen «formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción de la redacción en castellano de los documentos mencionados en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi». Esta interpretación conforme al art. 3.1 CE se realiza porque se considera que este precepto establece una «preferencia» de la lengua propia sobre el castellano, pues la opinión mayoritaria defiende que «es irrelevante que la atribución de un estatus inferior a cualquiera de las lenguas oficiales se realice de modo expreso declarando de uso preferente de la otra lengua española o a través de la imposición a los ciudadanos de formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones» (FJ 3). Tampoco comparto este criterio. En primer lugar, porque se aplica la doctrina de la preferencia a una norma que no la establece, a una norma que simplemente regula el «uso normal» de la lengua propia y, además, lo hace dentro de los contornos permitidos por doctrina constitucional constante. En segundo lugar, porque amplía sin mayores explicaciones la doctrina de la preferencia, más allá de las normas que la establecen expresamente, a normas que establezcan «formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones». Y, en tercer lugar, porque de nuevo este inciso del art. 6 de la Ley de instituciones locales de Euskadi reproduce exacta y literalmente los términos de la STC 82/1986, que se enmienda otra vez.

Además, esta interpretación conforme a la Constitución resulta especialmente criticable por dos motivos. Por un lado, porque el fundamento jurídico 5 de la sentencia no establece ningún criterio expreso y claro que indique qué formalidades o condiciones considera contrarios al art. 3.1 CE. Por otro lado, porque el único parámetro que ofrece para dilucidarlo es el fundamento jurídico 23 de la STC 31/2010, de 28 de junio, que considera inconstitucional exigir a los particulares que reciban comunicaciones en la lengua propia que la «soliciten» en castellano si así lo desean; es decir, la simple solicitud se reputa contraria a los derechos de estos particulares. Si el parámetro para interpretar el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi es este, la decisión mayoritaria está ampliando esta pauta circunscrita hasta ahora a los particulares a las comunicaciones en el seno de la administración local; y, si se considera que la mera solicitud del castellano es inconstitucional, la consecuencia ineludible es que las

comunicaciones con los particulares y en el seno de los entes locales deberán ser en todo caso en formato bilingüe.

En los siguientes epígrafes expongo ampliamente estos planteamientos discrepantes.

II. La comprensión del marco general de la doctrina constitucional sobre cooficialidad lingüística.

La doctrina constitucional que ha interpretado los términos del art. 3 CE ha sido extensa y llena de matices y resulta imprescindible un adecuado entendimiento de la misma en su conjunto para poder decidir sobre la constitucionalidad de las normas que regulan el régimen lingüístico a nivel estatutario, estatal y autonómico. Este régimen constitucional sobre la lengua se ha trabado en la doctrina de este tribunal a partir de una serie de sentencias que deben interpretarse de forma integral y conectada, no aisladamente. En mi opinión, la decisión mayoritaria no tiene presente esta perspectiva evolutiva y de conjunto de la doctrina constitucional sobre la cooficialidad, un enfoque que resulta imprescindible para ubicar y decidir sobre la constitucionalidad de la norma que se impugna.

En la década de los ochenta los pronunciamientos del Tribunal relativos a las leyes lingüísticas de las comunidades autónomas en las SSTC 82/1986, 83/1986 y 84/1986, de 26 de junio, y 123/1988, de 23 de junio, contribuyeron a fijar los rasgos generales del modelo lingüístico de doble oficialidad. Según la definición de la STC 82/1986 la oficialidad implica que la lengua «es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados» (FJ 2). En este contexto se enmarcaba el proceso de normalización lingüística, que ha dado lugar a que algunas comunidades autónomas utilicen únicamente la lengua propia en las comunicaciones *ad intra* de la administración y en sus relaciones *ad extra* con la ciudadanía, dejando siempre a salvo el derecho a exigir la comunicación en castellano si así se solicita.

A finales de los años ochenta y durante la década de los noventa se dictan varias sentencias sobre normas lingüísticas sectoriales, algunas estatales como en la STC 56/1990, de 29 de marzo, y 50/1999, de 6 de abril, pero principalmente autonómicas, como en las SSTC 69/1988, de 19 de abril; 74/1989, de 21 de abril; 46/1991, de 28 de febrero, y 337/1994, de 23 de diciembre. Esta normativa y la correlativa doctrina constitucional reconocen un margen de actuación significativo a las comunidades autónomas para elaborar políticas dirigidas a proteger y promover la lengua oficial propia, como explica la STC 165/2013: «en el ámbito de las competencias del legislador autonómico en materia de regulación del uso de la lengua en los procedimientos [...] el legislador estatal optó por dar una amplia libertad de configuración al legislador autonómico para determinar el uso de las lenguas cooficiales en los procedimientos administrativos» (FJ 11).

Coincidiendo con los procesos de reforma estatutaria, la STC 31/2010 acotó unos límites expresos a estas políticas lingüísticas autonómicas, reconducidos genéricamente a medidas «adecuadas y proporcionadas [...] tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra» (FJ 14).

Esta doctrina constitucional ha enmarcado el entendimiento del art. 3 CE y no puede obviarse en el momento de evaluar la constitucionalidad de una norma relativa al régimen lingüístico, como hace la decisión mayoritaria. Esta doctrina, que ofrece un marco imprescindible para la correcta comprensión del régimen constitucional de cooficialidad lingüística, ha sido precisada en otros pronunciamientos de este tribunal que resultan especialmente claves para enjuiciar la constitucionalidad del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi. En mi opinión, estos otros pronunciamientos también han sido mal comprendidos o descontextualizados en la decisión mayoritaria, y a ellos voy a referirme más concretamente en los epígrafes que se exponen a continuación.

III. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» por condicionarse el uso del castellano al desconocimiento de la lengua propia.

El fundamento jurídico 4 de la sentencia sustenta la declaración de inconstitucionalidad y la consecuente nulidad del inciso «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi en el siguiente razonamiento: «[Este precepto] dispone que las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales pueden ser redactados exclusivamente en euskera –si se opta por el uso del euskera por el referido ente local– y se condiciona su traducción o eventual redacción en forma bilingüe a que se alegue válidamente el desconocimiento del euskera por algún miembro de la entidad local. *Con dicha exigencia se quiebra el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales al condicionarse el uso del castellano al desconocimiento del euskera*, de modo que los derechos de libre opción en materia lingüística de quien representa a los ciudadanos en las entidades locales se restringen de forma injustificada» (la cursiva es mía).

Esta escueta *ratio decidendi* descansa en que el desconocimiento del euskera no puede ser el único motivo que justifique el derecho de los miembros de la corporación local a recibir las comunicaciones en castellano. Y ello merece algunas consideraciones que la decisión mayoritaria obvia.

Para comenzar, no se encuentra en la doctrina constitucional sentencia alguna que realice una afirmación explícita en este sentido. Incluso puede sostenerse lo contrario. Como explica la STC 31/2010, recogiendo la doctrina de este tribunal, la obligación de conocer el castellano que deriva del art. 3 CE, y que no puede predicarse de las lenguas propias, es la necesidad de comprender las normas y actuaciones de los poderes públicos, que tienen validez precisamente por la presunción de conocimiento del castellano. Por ello, «el deber constitucional de conocimiento del castellano [...] es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que estos puedan exigirle la utilización de otra [...] para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos» (FJ 14).

Esta jurisprudencia es perfectamente coherente con la citada STC 82/1986, que ya sostuvo que «la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule, *siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada*, lo que solo puede hacerse respecto de lengua distinta del castellano. El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma» (FJ 9; la cursiva es mía).

La alusión a la STC 82/1986 viene muy especialmente al caso por dos motivos. En primer lugar, porque es una de las concretas sentencias que se utiliza como fundamento de la opinión mayoritaria. En segundo lugar, y principal, porque el inciso legal impugnado recoge literalmente la cita de la *ratio decidendi* de esta sentencia de 1986, cita literal que la decisión mayoritaria hoy declara en su última parte inconstitucional y nula. En efecto, esta sentencia insiste en el razonamiento transcrito del fundamento jurídico 9, y en la misma cita textual, en su fundamento jurídico 10: «En cuanto a la inconstitucionalidad material que el abogado del Estado invoca, y que la parte vasca trata de salvar basándose en la necesidad de que existan zonas monolingües en euskera en cuanto que lengua minoritaria en situación diglósica, [...] es inexcusable, desde la perspectiva jurídico-constitucional a la que este tribunal no puede sustraerse, señalar que la exclusión del castellano no es posible porque se perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden *alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial*» (la cursiva es mía).

Así, puede sostenerse que el conocimiento del castellano ha estado, incluso de forma explícita, en la base de los razonamientos de este tribunal para configurar el régimen de cooficialidad y el derecho de todos los españoles a exigir el uso del castellano. La opinión mayoritaria defiende la tesis opuesta cuando afirma que se quiebra el equilibrio lingüístico al condicionarse el uso del castellano al desconocimiento del euskera, pero no aporta ningún argumento que de forma expresa y razonada justifique por qué se aparta ahora de esta doctrina.

Para finalizar este epígrafe resulta de interés aludir al sentido del término «válidamente» incluido en el inciso declarado inconstitucional, pues no considero que pueda sostenerse que el mismo haga alusión a un requisito procedimental del derecho a recibir las comunicaciones en castellano. Una simple lectura de la STC 82/1986, de donde la norma impugnada copia el término «válidamente», permite concluir que este tribunal hacía referencia a que existe un derecho válido a solicitar las comunicaciones en castellano, un derecho que valida esta posibilidad, un derecho intacto a pedir las. Ello se depende no solo de la literalidad del texto, sino también de forma natural y clara si se atiende al contexto en el que inscribe el término «válidamente». En efecto, en esa sentencia de 1986 no se estaba evaluando ningún procedimiento de solicitud concreto, sino el régimen general del uso del euskera en el ámbito local, esto es, el derecho a exigir la recepción de las comunicaciones en castellano.

En suma, considero que no debió declararse inconstitucional y nulo el inciso «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» del art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi. En primer lugar, porque la doctrina constitucional ha fundamentado el derecho a recibir las comunicaciones en castellano en el desconocimiento de la lengua propia, tesis contraria a la que ahora defiende la opinión mayoritaria, que no justifica el cambio de criterio. En segundo lugar, porque la doctrina constitucional ha avalado el uso exclusivo de la lengua propia siempre que pueda alegarse su desconocimiento para recibir las comunicaciones en castellano, que es lo que recoge el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi con cita textual de la STC 82/1986. Finalmente, creo que el término «válidamente» utilizado en la de la Ley de instituciones locales de Euskadi y en la sentencia de 1986 no se refiere, ni por la literalidad del texto ni por el contexto, a ningún requisito procedimental específico de solicitud, sino a que existe un derecho válido a reclamar la comunicación en castellano.

IV. La interpretación conforme al art. 3.1 de la Constitución del inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local».

- a) Los conceptos de preferencia y de uso normal de la lengua cooficial.

El fundamento jurídico 3 de esta sentencia sostiene lo siguiente: «Como hemos afirmado en otras ocasiones, ‘toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público’ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23)”. Es por ello por lo que las entidades locales del País Vasco, como poder público, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales, bien resulte esa primacía lingüística expresamente reconocida en la norma en detrimento de la otra lengua cooficial o se deba a la imposición de condicionamientos que supongan un trato o uso prioritario de una de las lenguas frente a la otra lengua española» (la cursiva es mía).

El mismo fundamento jurídico 3 insiste en esta idea al decir: «Hemos señalado que “la normalidad en el uso constituye un presupuesto de la oficialidad y una propiedad de la lengua que es oficial [...]. Por el contrario, la determinación de la preferencia en el uso de una lengua oficial respecto de otra (u otras) no es compatible con la Constitución.” (STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4). Desde otra perspectiva cabe indicar a tal efecto que es irrelevante que la atribución de un estatus inferior a cualquiera de las lenguas oficiales se realice de modo expreso declarando de uso preferente de la otra lengua española o a través de la imposición a los ciudadanos de formalidades o condiciones

que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción lingüística» (la cursiva es mía).

En mi opinión, la decisión mayoritaria realiza una interpretación inadecuada de la doctrina recogida en las SSTC 31/2010 y 11/2018, a las que alude como fundamento principal de su *ratio decidendi*. Para empezar, ambas decisiones evaluaban el uso del término «preferente» en el Estatuto catalán y en la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, respectivamente. Para continuar, los argumentos que condujeron a la declaración de inconstitucionalidad del término giraban en torno a la «diferencia de la noción de “normalidad” (y) el concepto de “preferencia”» (STC 31/2010, FJ 14); de hecho, el fundamento jurídico 4 de la STC 11/2018 explica que «la doctrina elaborada por el Tribunal en relación con esta situación de cooficialidad lingüística ha formulado dos principios de particular relevancia» distinguiendo entre «la normalidad en el uso» (plenamente acorde con el art. 3 CE) y la «determinación de la preferencia» (considerada inconstitucional).

Esta incorrecta comprensión de la doctrina recogida en las SSTC 31/2010 y 11/2018 tiene un reflejo directo en el caso ahora enjuiciado. Para empezar, la presente cuestión de inconstitucionalidad no enjuicia el uso del término «preferente», pues es evidente que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi no lo recoge, y aun así se le aplica la doctrina de las sentencias de 2010 y 2018 relativas al mismo. Para continuar, la decisión debió centrarse en valorar si el «uso normal» del euskera en el precepto impugnado se encontraba dentro del contorno que nuestra doctrina ha delimitado para el mismo; y, si lo hubiera hecho, la conclusión hubiera sido que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi se sitúa dentro de estos márgenes. Finalmente, la decisión mayoritaria no solo no distingue en ningún momento los conceptos de preferencia y de normalidad, sino que al confundirlos va más allá de lo establecido en las SSTC 31/2010 y 11/2018: estas sentencias solamente consideraron inconstitucional la previsión explícita del término «preferencia» en el nivel estatutario y autonómico; la decisión mayoritaria añade ahora que «es irrelevante que la atribución de un estatus inferior a cualquiera de las lenguas oficiales se realice de modo expreso declarando de uso preferente de la otra lengua española o a través de la imposición a los ciudadanos de formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones» (FJ 3).

En síntesis, este desenfocado planteamiento aplica una doctrina que no se corresponde con la norma impugnada, que no establece ninguna «preferencia»; y no aplica la doctrina tradicional sobre el «uso normal» de las lenguas cooficiales, que es lo que realmente se dirime aquí y que el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi respeta. Y no solo eso, sino que amplía los límites al uso de la lengua propia inicialmente establecidos en las sentencias de 2010 y 2018.

Este impropio planteamiento provoca, además, una consecuencia jurídica indebida. La consideración del euskera como lengua de uso normal hubiera debido conducir a la declaración de conformidad con la Constitución del inciso «siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local», puesto que la regulación que hace la ley vasca encaja perfectamente en lo que hasta ahora se ha entendido como uso normal de la lengua. En cambio, la decisión mayoritaria añade la exigencia de no introducir formalidades o condiciones que impliquen cargas u obligaciones, y ello le conduce a sostener que este inciso solo es constitucional si se respeta este nuevo límite, es decir, le conduce a realizar una interpretación conforme al art. 3.1 CE de este inciso.

b) Los términos de la interpretación conforme a la Constitución.

En efecto, como se detalla en el último fundamento jurídico de la sentencia es «exigible que se respete la prohibición de establecer formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción de la redacción en castellano de los documentos mencionados en el art. 6.2 de la Ley de instituciones locales de Euskadi» (FJ 5). Por tanto, corresponde evaluar ahora qué pueden considerarse como tales formalidades o condiciones.

Hasta ahora, la normativa estatal y autonómica y la doctrina de este tribunal han considerado que no se lesionan los derechos lingüísticos reconocidos en el art. 3 CE si la lengua utilizada en la comunicación es exclusivamente la lengua propia, siempre que pueda «solicitarse» recibirla en castellano.

Desde el punto de vista normativo, baste recordar que el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, de aplicación supletoria, dispone en sus arts. 86 y 110 que las comunicaciones en el ámbito local se redactarán en lengua castellana o en la lengua cooficial conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados por la correspondiente corporación. Por su parte, en comunidades autónomas como Cataluña los arts. 9.1 y 10 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, establecen el catalán como lengua de las comunicaciones de las administraciones, dejando implícitamente a salvo la posibilidad de solicitar el castellano en el caso de las comunicaciones internas (*ad intra*) y expresamente a salvo esta misma posibilidad en el caso de las relaciones con la ciudadanía (*ad extra*).

Desde el punto de vista de la doctrina constitucional, la solicitud *ad extra* ha sido considerada constitucional en diversas sentencias, como la 165/2013 que sostiene lo siguiente: «De este modo, el art. 35 d) de la Ley 30/1992 garantiza el derecho del ciudadano a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma que se satisface con la posibilidad de dirigirse a la administración y recibir respuesta en la lengua que elija, lo cual se contempla en la reforma de los arts. 43 y 44 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 3/2003 cuando se establece el derecho de los interesados a dirigirse y recibir respuesta en la lengua cooficial utilizada o en la que soliciten» (FJ 12).

En consecuencia, resulta claro que no debería considerarse una formalidad o condición prohibida la necesidad de solicitar la comunicación en castellano, pues la doctrina constitucional ha admitido la regla general del uso normal de la lengua propia y la solicitud en caso de querer recibir las comunicaciones en castellano. Considerar que la mera solicitud supone una formalidad o condición que vulnera el art. 3.1 CE supondría acabar con el régimen de cooficialidad que este tribunal viene construyendo desde los años ochenta. Y a nivel práctico el resultado sería, necesariamente, el bilingüismo generalizado: si ni siquiera se puede exigir la solicitud del castellano, toda la documentación debe estar al alcance en las dos lenguas.

Esta reflexión resulta relevante por el siguiente motivo. Como ha quedado expuesto, el fundamento jurídico 5 de la sentencia no concreta las formalidades o condiciones que suponen una carga u obligación. ¿Se está refiriendo, incluso, a la mera solicitud del castellano por parte del miembro de la corporación local? Esta pregunta resulta pertinente en tanto que la opinión mayoritaria utiliza para realizar esta interpretación conforme a la Constitución un pasaje literal del fundamento jurídico 23 de la STC 31/2010. Y en este fundamento jurídico se sostiene también lo siguiente: «Solo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña. Y hacerlo, además, en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, *lo que excluye que*, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, *quienes prefieran que su lengua de comunicación con las administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente*» (la cursiva es mía).

De ello puede desprenderse que «solicitar» las comunicaciones *ad intra* en castellano se considera a partir de ahora un «formalismo o condición» contrario al art. 3.1 CE. La decisión mayoritaria extrae la cita de su interpretación conforme a la Constitución del fundamento jurídico de una sentencia que recoge una clara excepción a la doctrina constante de este tribunal y a la normativa estatal y autonómica. Y no solo eso: puede considerarse que sin explicitarlo amplía esta doctrina, que el fundamento jurídico 23 de la STC 31/2010 limita a los particulares, a las comunicaciones internas de los poderes públicos locales.

En suma, el planteamiento y la parca argumentación de la decisión mayoritaria; la selección de las sentencias que la sostienen y de sus concretos fundamentos jurídicos; y la falta de toda respuesta a lo que se considera «formalismo o condición» inaceptable desde la óptica del art. 3.1 CE dejan como mínimo en una arriesgada ambigüedad la respuesta a la pregunta de si la simple solicitud del castellano puede ser o no considerada inconstitucional. Es por ello que no comparto tampoco en este aspecto la opinión de mis compañeros de Pleno y considero que el inciso del que se debe realizar ahora una interpretación conforme debería haberse considerado, sin más, constitucional. Y ello por no imponer formalidades ni condiciones expresas; por poder interpretarse en la forma en que hizo el Tribunal Constitucional en 1986 cuando lo redactó; por haberse entendido siempre del mismo modo desde hace décadas en la normativa municipal; y por haberse avalado esta interpretación de forma constante por este tribunal por situarse dentro de los contornos del uso normal de la lengua propia. No se entiende por qué resulta preciso ahora realizar una interpretación conforme a la Constitución, a no ser que exista un cambio de doctrina en este punto. Y, sobre todo, resulta inadecuado que los términos de la interpretación conforme al art. 3.1 CE no sean claros teniendo en cuenta que la misma se extrae del fundamento jurídico 23 de la STC 31/2010, que considera inconstitucional la mera solicitud del castellano por los particulares.

En este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a seis de julio de dos mil veintitrés.—Laura Díez Bueso.—Ramón Sáez Valcárcel.—Firmado y rubricado.