

# Algunas reflexiones sobre la Ley de Normalización del Euskera

(Some reflections on the Law for the Normalization of the Basque language)

Cobrerros, Edorta  
Univ. del País Vasco  
Fac. Derecho  
Manuel de Lardizabal, 2  
20018 Donostia

BIBLID [0212-7016 (1998), 43: 2; 333-339]

---

*Tras casi diecisiete años de la elaboración de esta importante Ley por el Parlamento Vasco y de su paso por el Tribunal Constitucional, sigue siendo un indiscutible marco de referencia para el status del euskera, teniendo en cuenta su doble aspecto: como regulación de las consecuencias derivadas del carácter de oficial que adquirió esta lengua con el Art. 6 del Estatuto de Gernika, a partir de las posibilidades abiertas por el Art. 3 de la Constitución Española, y como instrumento para el proceso de su normalización.*

*Palabras Clave: Ley de Normalización del Euskera. Política lingüística.*

*Eusko Legebiltzarrak lege garrantzitsu hau ondu eta Auzitegi Konstituzioaletik pasa zela ia hamazazpi urte bete ondoren, ezinbesteko erreferentzia-markoa izaten jarraitzen du euskararen statuserako, haren alderdi bikoitza kontuan harturik: Gernikako Estatutuaren 6. Artikulua bidez –Espainiako Konstituzioaren 3. Artikuluak zabalduriko ahalbideetan oinarriturik– hizkuntzak hartu zuen izaera ofizialetik eratorritako ondorioen erregulazio gisa eta hizkuntzaren normalizazio prozesurako baliabide gisa.*

*Giltz-Hitzak: Euskararen Normalizaziorako Legea. Hizkuntz politika.*

*Presque dix-sept ans après l'élaboration de cette importante Loi pour le Parlement Basque et de son passage devant le Tribunal Constitutionnel, elle constitue toujours le cadre de référence indiscutable pour le statut de l'euskera, en tenant compte de son double aspect: comme régulation des conséquences dérivées de son caractère officiel qu'obtint cette langue avec l'Article 6 de l' "Estatuto de Gernika", à partir des possibilités ouvertes par l'Article 3 de la Constitution Espagnole, et comme instrument pour le processus de sa normalisation.*

*Mots Clés: Loi de Normalisation de l'Euskera. Politique linguistique.*



tus más elevado. Pues bien, la Ley vasca de 1982 emprendió la labor de establecer las consecuencias básicas de tal nueva situación para el euskera.

Además no hay que olvidar que la impugnación más frontal que contra esta Ley formuló el Abogado del Estado en el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad fue, precisamente, que el Parlamento Vasco era incompetente para abordar tal cuestión; sin embargo, el Tribunal Constitucional (aunque con alguna discrepancia en su seno), entendió que la Comunidad Autónoma Vasca era la competente para hacerlo y que los títulos competenciales aducidos de contrario por el Estado no eran suficientes para enervarla.

3.2. Pero esta misma Ley pretende, además, ser la herramienta legal básica que permita impulsar un proceso de normalización del euskera, esto es, un proceso cuyo objetivo final es que el euskera como lengua pueda cumplir con todas las funciones sociales (de similar manera a como las cumple en nuestra sociedad el castellano, como lengua normalizada que es). Aspecto éste de indudable importancia y que inmediatamente captó también el Tribunal Constitucional al señalar que «hay que tener en cuenta, además, que la Ley 10/1982 del Parlamento Vasco no es sólo de cooficialidad, sino que tiene (como su nombre indica) un objeto más amplio, a saber, la normalización del euskera». Con posterioridad, el propio Tribunal Constitucional utilizará la categoría de «competencia [autonómica] de normalización lingüística» (reiteradas veces en la STC nº 74/1989, que resuelve un conflicto de competencia en relación con un Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña).

4. Así, pues, con la Ley de Normalización del Euskera (y con la interpretación del Tribunal Constitucional) tenemos desde hace ya tiempo un marco jurídico claro, aunque, como con cualquier Ley, siempre se puedan presentar (y de hecho se presenten) casos de dudosa o difícil interpretación. Pero, además, esta Ley fue, por un lado, el fruto de un importante esfuerzo para concertar voluntades (o de «consenso», en expresión que hizo fortuna en su momento) y tiene, por otro, un muy sólido anclaje jurídico.

4.1. Respecto a la primera cuestión, no hay que darle más importancia que la que tiene, ni extravasar las consecuencias del ámbito político al jurídico, pero tampoco hay que minimizarla. En efecto, sabido es que, salvo casos especiales –y en nuestro ordenamiento autonómico sólo existe una exigencia de mayoría absoluta en el art. 27.1 EV para la aprobación del Reglamento del Parlamento Vasco (que éste ha hecho extensivo a su modificación en su disposición final segunda)–, el principio de las mayorías simples es el comúnmente aceptado en los parlamentos para la adopción de sus decisiones (normativas o no) y también es indiscutiblemente asumido que el hecho de que una Ley se apruebe con más o menos votos favorables no hace que sea una Ley con más o menos valor o con más o menos fuerza. Ni el hecho de que sea votada por una gran mayoría (o, en el extremo, por la unanimidad de los parlamentarios) garantiza su validez, puesto que ésta no depende del apoyo político o social recibido en su elaboración, sino estrictamente de su adecuación con la norma superior; y por esta razón no hay que confundir la legitimidad y el respaldo políticos de una disposición con su validez jurídica. Pero tampoco debe olvidarse, refiriéndonos ya al caso concreto que nos ocupa, que la gestación de esta Ley fue larga y laboriosa (año y medio de tramitación parlamentaria) y que tras esos esfuerzos el acuerdo conseguido entre las fuerzas parlamentarias (extramuros del Parlamento Vasco quedaba Herri Batasuna) fue casi total a excepción del Grupo Alianza Popular (entonces muy minoritario). Además, el acuerdo conseguido integraba tanto a fuerzas nacionalistas como no nacionalistas, lo que es un dato a destacar respecto de una Ley cuya Exposición de Motivos señala que con ella «se trata de reconocer como el signo más visible y objetivo de identidad de nuestra Comunidad y un instrumento de integración plena del individuo en ella a través de su conocimiento y uso».

No tratándose, en absoluto, de una Ley «técnica», donde la coincidencia política resulta más fácil y menos relevante, sino, al contrario, de una Ley que resultaba emblemática en la Comunidad Autónoma Vasca, los acuerdos conseguidos deben destacarse sin restricciones. Finalmente, aunque las amplias mayorías no sean necesariamente garantía de acierto y corrección –como ya se ha indicado–, sí que otorgan una mayor legitimidad político-social a la hora de su aplicación, permiten predecir (al menos, en principio) un cierto grado de estabilidad en la regulación y facilitan exigir posteriormente a las fuerzas políticas un mínimo de coherencia respecto de lo aprobado.

4.2. Además de este aspecto relativo al acuerdo con el que se elaboró la Ley, se apuntaba anteriormente su sólido anclaje jurídico, que no es otro que el Estatuto de Autonomía y la propia Constitución. Veámoslo ahora, porque para un jurista es un elemento clave.

La Ley de Normalización del Euskera fundamenta su validez jurídica en el Estatuto Vasco y en la Constitución, como expresamente se reconoce en el pórtico de su Exposición de Motivos. En efecto, el encaje de esta Ley en el ordenamiento jurídico viene posibilitado, inmediatamente, por lo dispuesto en el art. 6 EV y, mediatamente, por las previsiones del art. 3 CE.

4.2.1. El régimen previsto en el art. 3 CE supuso un cambio radical y tiene una importancia literalmente decisiva en la regulación del *status* de las lenguas. Si el desacuerdo que constituyó la no integración de las fuerzas políticas nacionalistas vascas en lo que se denominó consenso constitucional explica, políticamente, que estas mismas fuerzas vean con una cierta ajenidad el Texto Constitucional, jurídicamente nadie puede negar que el art. 3 CE inauguró unas posibilidades hasta entonces desconocidas. Ciertamente la explicitación allí contenida del deber de conocer el castellano (art. 3.1) a bastantes nos pareció (y aún nos parece) desafortunada, pero la posibilidad de que las «otras» lenguas sean también oficiales (art. 3.2), así como la previsión de especial respeto y protección para las distintas modalidades lingüísticas (art. 3.3), constituyen un fundamento solidísimo para el establecimiento de un *status* del euskera tendencialmente paritario con el del castellano y para permitir una política lingüística de ocupación de nuevos e inéditos espacios por el euskera.

Todo ello destaca aún más si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en 1992 Francia acometió una reforma constitucional que supuso introducir un segundo párrafo en el art. 2 de su Constitución para explicitar que «La lengua de la República es el francés».

4.2.2. La Constitución española de 1978 permitía, al más alto rango normativo, que «otras» lenguas compartiesen oficialidad con el castellano, de acuerdo con lo que dispusiesen los respectivos Estatutos de Autonomía. El Estatuto Vasco –que es una Ley orgánica, pero que por su posición en el ordenamiento, por su específico procedimiento de elaboración y aprobación y por su cláusula de modificación o revisión no es una Ley orgánica cualquiera a disposición de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados– no desaprovechó, naturalmente, esa habilitación constitucional y recogió en su importante art. 6 el diseño fundamental de la posición jurídica del euskera, del que, a mi juicio, habría que destacar sus tres primeros apartados: la declaración del euskera como lengua propia y oficial (como el castellano, en este último caso), así como el derecho a conocer y usar ambas lenguas (art. 6.1); la atribución a las Instituciones Comunes (el Parlamento y el Gobierno vascos), teniendo en cuenta la diversidad sociolingüística, de la competencia para garantizar el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial y arbitrando y regulando las medidas y los medios necesarios para asegurar su conocimiento (art. 6.2); y, finalmente, la proscripción de discriminación por razón de la lengua (art. 6.3).

4.2.3. Éste es el suelo normativo que pisa la Ley de Normalización del Euskera, especialmente firme tanto por lo que dice –como hemos visto, la oficialidad del euskera en la

Comunidad Autónoma Vasca; la previsión de su respeto, protección y aseguramiento de conocimiento; la competencia para la regulación del *status* de oficialidad y para su normalización al Parlamento Vasco y al Gobierno Vasco–, como por la fuente en la que se recogen la previsiones –la Constitución y el Estatuto de Autonomía, normas de máximo rango y fuerza normativos–, que hace que la regulación esté especialmente garantizada.

Constitución, Estatuto de Autonomía y Ley de Normalización del Euskera conforman la cadena normativa de validez que soporta las consecuencias derivadas de la oficialidad del euskera y el fundamento jurídico de la política de su normalización. Como no me corresponde analizar sectorialmente los diversos aspectos –cosa que con mucho más acierto y mejor conocimiento de causa hacen otros en esta misma publicación–, sólo me resta formular algunas observaciones de carácter general.

5. En primer lugar, que la pertenencia a la Unión Europea, y más concretamente el ordenamiento comunitario, también comporta *proprio vigore* algunas exigencias colaterales en el ámbito lingüístico, como es lo que sucede con uno de los principios o libertades básicas del mencionado ordenamiento –cual es la libertad de circulación de mercancías (art. 30 del Tratado CE; actualmente, tras su modificación, art. 28)–, que ha servido de fundamento para impedir y calificar de incompatibles con el Derecho comunitario algunos requisitos lingüísticos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de etiquetado de productos destinados al consumidor, sin que, por otra parte, las referencias a la cultura que se introdujeron en el Tratado de Maastricht (art. 128 del Tratado CE; actualmente, tras su modificación, art. 151) parezcan tener fuerza suficiente para contrarrestarla.

6. En otro orden de consideraciones completamente diverso, hay que recordar que el ordenamiento (en nuestro caso, el lingüístico) impone ciertas exigencias *jurídicas* que han de respetarse para que las actuaciones no sean ilegales, pero deja un amplio margen para el establecimiento de diversas *políticas* lingüísticas (donde hay que incluir la de normalización del euskera). En tal sentido, como toda política, puede y debe ser discutible y discutida, debiendo las autoridades que la diseñan, establecen y ejercitan dar cuenta de la legalidad de la misma, por supuesto, pero también de las razones que justifican la oportunidad y el acierto, tanto de los objetivos que se pretenden como de los medios que se emplean. Los actores políticos y los ciudadanos deben darse razones unos a otros y entre sí, sin convertir en tabú cuestión alguna que les afecte, porque los ciudadanos lo somos a todos los efectos, y ha de presumírse nos capaces de discernir las razones que nos parecen más convincentes y con derecho a debatir libremente sobre cualquier cosa.

7. En este último sentido, sin perjuicio de que el impulso para que el euskera alcance espacios o desarrolle funciones que todavía no realiza provenga de ciudadanos y autoridades con mayor sensibilidad o interés al respecto, también debe contarse con otras sensibilidades distintas presentes en esta sociedad y dialogar, acordar, convencer, ser convencidos, conseguir y ceder.

A algunos podrá parecer un pío deseo, pero creo que es más fácil que una política fracase si no tiene en cuenta la realidad en la que ha de aplicarse. Y ello aunque no se me escapa que en estos momentos (comienzos de 1999) la dinámica política instaurada bloquea prácticamente cualquier posibilidad al respecto, resultando paradójico –insisto, según mi subjetiva percepción– que la normalización del euskera pueda resultar la más perjudica-

da por la situación, puesto que sería un precio muy alto a pagar que se perciba como una imposición de los políticos nacionalistas sobre los ciudadanos no nacionalistas.

Y no digamos nada si la mesura y el paso lento que, a mi juicio, requiere la situación se sustituyen por la prisa, el deseo de aprovechar la mayoría coyuntural parlamentaria y se intentan acometer reformas no consensuadas. En tal caso, el colmo del despropósito sería caer en la tentación (que suele estar tan presente, por lo demás) de incluir mecanismos sancionadores, cuya sola previsión –aunque luego no se apliquen en la práctica– tiene en esta cuestión una fuerza simbólica y desagregadora extraordinaria.

## REMISIÓN BIBLIOGRÁFICA

De los aspectos jurídicos del euskera me ocupé hace tiempo en *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera* (IVAP. Oñati, 1989), deteniéndome, como es natural, en el análisis de la Ley de Normalización del Euskera (págs. 101 y ss.). Para las innovaciones normativas que, con posterioridad, se han ido produciendo pueden consultarse las «Crónicas» anuales que vengo publicando en la *Revista Vasca de Administración Pública*, de carácter fundamentalmente descriptivo, con la finalidad primordial de dar cuenta de las novedades que afectan a nuestro ordenamiento lingüístico (así, *vid.* RVAP números 26, 29, 32, 35, 42, 44 (I), 47 (I), 50 y 53). También la revista catalana *Llengua i Dret* publica en todos sus números una Sección dedicada a legislación y jurisprudencia lingüísticas. Asimismo, no puedo dejar de constatar aquí el esfuerzo realizado por algunos autores (destacadamente I. AGIRREAZKUENAGA, J.M. CASTELLS, J. ERKOREKA, X. IRIONDO, I. LASAGABASTER o A. URRUTIA, entre otros más) para la elaboración de un *corpus* doctrinal, cuyas contribuciones son de inexcusable consulta.

La competencia para regular la oficialidad de las lenguas y planificar la normalización lingüística la traté con detenimiento en «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en la *Revista Autonomies* nº 12, 1990, págs. 213 y ss.

El proceso parlamentario de elaboración de la Ley de Normalización del Euskera aparece puntualmente recogido en el libro *Ley Básica de Normalización del uso del Euskera* (Eusko Legebiltzarr-Parlamento Vasco. Colección Trabajos Parlamentarios, nº 6. Vitoria-Gasteiz, 1991). Especialmente comprometidos con la búsqueda del consenso aparecían entonces los nombres de ETXENIKE, MATURANA y LIZUNDIA.

La reforma de la Constitución francesa de 1992 –en cuyo debate parlamentario fue presentada en todo momento como una defensa de la lengua francesa frente a ataques exteriores, sobre todo, del inglés (aunque no faltaron algunas referencias poco respetuosas con las otras modalidades lingüísticas existentes en el Estado francés)– la he recogido en la «Crónica» publicada en RVAP nº 35, 1993, págs. 235-236, pudiendo completarse con la referencia a la Ley 94-665, de 4 de agosto de 1994, relativa al empleo de la lengua francesa (referida también en la «Crónica» publicada en la RVAP nº 42, 1995, págs. 232-248).

De los límites que impone el Derecho comunitario en materia de régimen lingüístico del etiquetado de los productos destinados al consumidor puede encontrarse una apretada síntesis en la «Crónica» publicada en la RVAP nº 50, 1998, págs. 253-254, que puede completarse con una Sentencia aún más reciente del Tribunal de Luxemburgo de 14 de julio de 1998 (as. C-385/96).

Las observaciones (y valoraciones) finales que en el texto se hacen merecen alguna mínima precisión para su cabal entendimiento. Así:

A) En primer lugar, no hay que olvidar que el mero *laissez-faire* también constituye una política lingüística, frente a la apariencia de falta de ella, como lúcidamente nos advirtiera K. MITXELENA en «La lengua y la política», recogida en *Lengua e Historia*. Paraninfo. Madrid, 1985, pág. 187.

B) Creo, por tanto, que sigue siendo necesaria una política de normalización del euskera para que éste tenga, en su momento (puesto que no puede ser un proceso a conseguir a corto plazo y, en algu-

nos casos, ni a medio siquiera), unas posibilidades sociales equiparables a las del castellano, sin desconocer que el euskera siempre será una lengua minoritaria junto a otras mayoritarias, como es el castellano y el francés (e incluso el inglés, de otra manera) y que, por lo tanto, su futuro habrá de hacerse *junto* a tan poderosas y prestigiadas lenguas; en mi opinión, *contra* ellas no tiene futuro.

C) No comparto algunas expresiones despectivas respecto a la normalización del euskera, identificándolo con un proceso impositivo, falaz, artificial y artificioso; creo, por el contrario, que se debe asumir una política normalizadora y que se puede hacer sin caer en esos defectos, como pienso que, en líneas generales, se está haciendo hasta ahora.

D) La política lingüística no debe ser un tabú, un tema intocable, sino que debe ser discutida –desde sus fundamentos hasta sus consecuencias– como cualquier otra política que supone fijación y elección de objetivos y aplicación de medios para su consecución (medios materiales y personales que, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no puede desconocerse que son muy cuantiosos para la normalización del euskera).

E) A estos efectos, el pluralismo ideológico, político y social exige admitir la posibilidad de posiciones radicalmente contrarias, de tal manera que, aunque no todas las ideas han de ser igualmente respetables (sólo los ciudadanos que las expresan lo son), su valor se medirá por los argumentos que se empleen, la finalidad que se persiga y los medios que se utilicen para su materialización.

F) En este sentido, me parece inadmisibles que discrepar de determinada política lingüística sea presentado, interesadamente, como una «ataque» al euskera, «genocidio cultural» y demás exageraciones que se vienen escuchando. O que cualquier opinión contraria pase a engrosar el *Índice* inquisitorial de «enemigos» del euskera, como es lo que ha sucedido, lamentablemente, en el *El Libro Negro del Euskera* (Tantalo, Donostia, 1998), donde J.M. TORREALDAI, junto, por ejemplo, a lo más deleznable de la imposición franquista mete, sin solución de continuidad y descontextualizadas, algunas opiniones discrepantes con algunos presupuestos nacionalistas sobre la lengua o que ponen de manifiesto disfuncionalidades en el proceso de avance del euskera –¡qué también en su nombre se han cometido excesos!– y que termina recogiendo un exabrupto con el que, al parecer, algún asistente interrumpió la intervención (recuérdese de qué tenor) del concejal de HB en el Pleno extraordinario celebrado en el Ayuntamiento de Zarauz «con motivo del atentado de ETA contra J.I. Iruretagoiena, concejal del Partido Popular» (pág. 220); creo que en esas circunstancias, en las que se trataba del recentísimo asesinato por sus ideas políticas de un corporativo electo –que, además, aunque eso poco importe, tenía por lengua propia el euskera–, hacer al euskera la víctima resulta literalmente inadmisibles y una razón más que explica por qué algunos pretendemos la normalización del euskera pero sin absolutizar tal objetivo y sin convalidar cualquier cosa que en su nombre se haga o diga.