

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

15303 *Ley 5/2026, de 25 de junio, de Medidas para la Normalización Lingüística, por la que se modifica la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.*

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 5/2026, de 25 de junio, de Medidas para la Normalización Lingüística, por la que se modifica la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, inició su preámbulo constatando ser testimonio de que la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Gernika confiaron a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi la adopción de medidas encaminadas a asegurar el desarrollo y normalización del uso del euskera.

En el marco de ese mandato genérico destaca la referencia concreta, en el artículo 14 de la ley, a que los poderes públicos determinarán las plazas de la Administración para las que debe ser preceptivo el conocimiento de ambas lenguas, euskera y castellano, además de ponderar el nivel de conocimiento del euskera, entre otros méritos, para el acceso a las demás plazas.

A pesar de la claridad de tales previsiones, asistimos en 2025 a un contexto polémico sobre la exigencia del conocimiento del euskera en el acceso al empleo público, lo que constituye un fenómeno de inestabilidad inaceptable si tenemos en cuenta el volumen de ciudadanos afectados y las dudas que se generan en una faceta vital para cuantos se encuentran involucrados, pues la afección al empleo público forma parte esencial de la trayectoria de toda sociedad democrática.

Se extrema, por una parte, la advertencia de que la propia ley señalaba que el carácter del euskera de lengua oficial junto con el castellano no debe comportar menoscabo de los derechos de los ciudadanos que por diversos motivos no pueden hacer uso de ella, pues el artículo 6.3 del Estatuto de Gernika determina que nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.

Por otra parte, sin duda se alza la consideración de que el Tribunal Constitucional validó la ley que promueve el desarrollo y normalización del uso del euskera, constatando que únicamente se criticara la hipótesis de eventuales desviaciones que pudieran surgir de la aplicación del contenido, que situó en todo caso en armonía con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización.

Pero la exigencia del conocimiento bilingüe es compleja. El Tribunal Constitucional reiteró que ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, sin que se produzca discriminación. También dijo que el uso del euskera implica la presencia de personal vascoparlante «como modo de garantizar el derecho a usar el euskera por los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma». Nos encontramos con una problemática de enjuiciamiento que pone en permanente controversia la aplicación de la ley, respecto a la que todo se resume en reflexionar y valorar en su justa medida que la exigencia del bilingüismo ya se produjo y se examinó en profundidad, concluyendo (Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986) que ha de llevarse a cabo con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad desde la perspectiva

de lo dispuesto en los artículos 23.2, 139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución (todos ellos preceptos que promueven preservar la igualdad ante la ley).

El contexto normativo vigente y que aplicamos se encuentra en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco. De su artículo 187 destaca un mandato legal inequívoco para que las administraciones públicas vascas garanticen el uso de ambas lenguas en sus relaciones tanto internas como externas: que aprueben en sus instituciones y organismos un instrumento de planificación lingüística, donde fijarán, para cada período de planificación, los objetivos a alcanzar, las medidas a adoptar y los medios a proveer; que todos los puestos de trabajo existentes tengan asignado su correspondiente perfil lingüístico (nivel de competencia en euskera necesario para su provisión y desempeño), determinado según las características y necesidades comunicativas atribuidas a dichos puestos de trabajo; que a partir de la fecha de su preceptividad el cumplimiento del perfil lingüístico sea exigencia obligatoria para el acceso o que en todo caso, antes de dicha fecha, sea su conocimiento un mérito incuestionable para acceder al empleo público. Cuanto se acaba de transcribir es lo que determina la ley.

Debe quedar absolutamente claro, por lo tanto, que hoy ya es ilegal y contrario a la legislación democrática vigente, que exista una plaza o puesto de trabajo en la Administración pública vasca que no tenga fijado el nivel de conocimiento y uso del euskera que resulta imprescindible para su desempeño. Y debe quedar también claro que no resulta legítimo ni legalmente válido alegar un presunto derecho de igualdad ante la ley para soportar una hipótesis de supresión de la exigencia de diversos niveles de conocimiento del euskera para acceder al empleo público en el ámbito de las administraciones públicas vascas. Las personas castellanoparlantes no se pueden entender discriminadas por la exigencia legal de conocimiento del euskera para acceder al empleo público.

La concreción mayor de todo este bagaje tiene su puesta en práctica en el reglamento ejecutivo de la Ley, aprobado por Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de normalización del uso del euskera en el Sector Público Vasco. Este Decreto no es aceptado por la generalidad y ha sido recurrido en la jurisdicción contencioso-administrativa estimando en la demanda que se vulnera el derecho fundamental a la igualdad por exigir un perfil lingüístico a las personas que quieran optar a una plaza de empleo público.

La problemática aún más compleja viene de la revisión judicial que hemos conocido en los últimos años, protagonizada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, desde su Sala de lo Contencioso-Administrativo, que llega a considerar que una aplicación correcta del sistema de perfiles lingüísticos puede producir un resultado desproporcionado, y, por tanto, ser reputado como inconstitucional y ser en definitiva anulado. Un destello total de inseguridad que debe ser aclarado, porque se alienta una desconfianza muy peligrosa hacia las instituciones públicas democráticas.

La proporcionalidad es sin duda la clave. Un problema importante, en tanto que genera dificultades de comprensión y de seguridad jurídica incalculables, que puede llegar a la aplicación por la judicatura de una técnica de silencio en cuanto a enjuiciar la aplicación de la ley, de modo que una actuación concreta de una convocatoria de acceso al empleo público se considere contraria directamente a la Constitución y sea anulada, sin haber hecho la más mínima alusión a las leyes y reglamentos de los que trae causa. Eso ha sucedido en varias sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que proscriben el requisito de preceptividad del perfil lingüístico, y directamente entienden que se vulnera la igualdad en términos de los artículos 3 y 23.2 de la Constitución Española, mientras otras sentencias de la misma Sala, aunque de diferente sección, entienden correcta la aplicación del sistema de perfiles y recuerdan que es la opción predeterminada válidamente por la legislación vasca vigente sobre el empleo público.

Cuanto se ha dicho nos lleva a profundizar en la casuística y a ponderar el rigor con el que se ha aplicado el sistema, teniendo en cuenta, además, que está pendiente de revisión judicial precisamente el ya citado Reglamento que establece los pormenores de dicho

sistema y respecto a cuya aplicación se cuestiona el condicionante de la proporcionalidad de un modo indirecto, lo que supone una doble victimización, pues al resultado negativo de la anulación de una actuación pública se suma la práctica imposibilidad, más negativa aún, de poder auspiciar una solución de futuro que evite los problemas.

El artículo 25 del Reglamento crea una herramienta que persiguió cierta parametrización sistemática del proceso de perfilación de las plantillas, pero que se ha convertido en un estigma de su viabilidad, pues la Sala cuestiona en algunas de sus sentencias controvertidas la ponderación que se produce. Se trata del concepto denominado «índice de obligado cumplimiento», con el que se determina el porcentaje de plazas en cada entidad del sector público que debe tener fijada la fecha de preceptividad de su perfil lingüístico y que, por lo tanto, tienen la consideración de plazas para las que, el acceso a las mismas, cuenta con la exigencia de conocimiento de un determinado nivel de euskera.

Las medidas que pretendemos introducir vienen a intentar corregir las percepciones erróneas que se han transmitido al aplicar los mecanismos que instaura el Reglamento, de manera que, por una parte, la introducción de nuevos parámetros en la ley permita aclarar y asentar la dinámica del sistema de perfiles lingüísticos que no se puede poner en duda de ninguna manera mientras se encuentren en vigor las leyes que lo instauran y, por otra parte, pueda producirse a medio plazo una necesaria actualización de las normas reglamentarias que disciplinan la afección de la normalización del euskera en los procesos de gestión de recursos humanos, si de la aplicación a corto plazo de la ley siguen derivándose problemas extraordinarios, sin perjuicio de que exista un nivel natural de enjuiciamiento ordinario de las controversias que puedan producirse en el futuro.

Se modifica la regulación atinente al índice de obligado cumplimiento, que debe dejar de ser una ecuación que contrasta parámetros complejos y conceptualmente difíciles de cuantificar con rigor, como el porcentaje de euskaldunes o cuasi euskaldunes, para poder materializarse la proporcionalidad en base a criterios sobre el conocimiento del euskera por la población que libremente estudie y asuma cada entidad, institución u organización pública en cuyo seno se encuentran dotadas las plazas con las que se nutre el correspondiente empleo público.

Así, la presente Ley de Medidas para la Normalización Lingüística consta de un artículo único mediante el que se modifica la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, añadiendo un nuevo apartado 11 al artículo 187 de la misma a fin de consagrar con rango de ley el principio de proporcionalidad individualizada, exigiendo, por un lado, que cada Administración pública vasca, al fijar los perfiles lingüísticos y sus fechas de preceptividad, realice un análisis riguroso y justificado, basado en criterios de proporcionalidad y en las necesidades reales de uso de las lenguas oficiales en la entidad y, por otro lado, erradicando el automatismo normativo, prohibiendo expresamente la aplicación de «determinaciones generales de índices de obligado cumplimiento», que ha sido el principal punto de fricción y anulación en la reciente jurisprudencia.

La ley incluye también tres disposiciones finales. La primera mandata al Gobierno a actualizar el reglamento aprobado mediante el Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de normalización del uso del euskera en el Sector Público Vasco, de acuerdo con la previsión legislativa adoptada; la segunda establece que el Gobierno regulará el diferimiento de las fechas de preceptividad en las ofertas públicas de empleo, así como sus excepciones; y la tercera señala la inmediata entrada en vigor de esta ley.

Artículo único.

Se añade un nuevo apartado 11 en el artículo 187 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, con la siguiente redacción:

«11. Las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos, al aprobar su correspondiente instrumento temporal de planificación sobre la normalización y uso del euskera, y establecer en su seno los objetivos, las medidas y los medios a poner en práctica, deberán determinar con el máximo rigor

las plazas que, para cada periodo de planificación, tienen fijada la fecha de preceptividad de su perfil lingüístico y las plazas que no tienen fecha de preceptividad.

La determinación de los puestos con perfil sin fecha de preceptividad y de los puestos con fecha de preceptividad, tanto vencida como diferida, llevada a cabo por las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos, deberá justificarse con criterios de proporcionalidad, teniendo para ello en cuenta el tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar, los criterios lingüísticos de uso de las lenguas oficiales aprobados por las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos, la realidad sociolingüística de la zona en la que se ubiquen y su ámbito de actuación. No se aplicarán determinaciones generales de índices de obligado cumplimiento. Se establecerán reglamentariamente las bases para que las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos determinen su propio índice de obligado cumplimiento.

A la hora de determinar las fechas de preceptividad en los puestos que sean objeto de convocatorias de ofertas públicas de empleo, las administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos establecerán el número de plazas con fecha de preceptividad diferida, lo que implicará la correspondiente modificación de la relación de puestos de trabajo, con base en los criterios que regulará el órgano competente en materia de política lingüística. Así, las personas candidatas podrán acceder a estos puestos o dotaciones sin haber acreditado el perfil lingüístico correspondiente al puesto, al disponer de un plazo de tiempo, hasta la fecha de preceptividad de dicho puesto, para acreditarlo. Durante este periodo, la institución afectada facilitará la formación lingüística que ayude al personal a superar el perfil lingüístico correspondiente. En todo caso, en las plazas con perfil lingüístico diferido el conocimiento del euskera se valorará como mérito.

Las convocatorias de acceso al empleo público, así como los procesos de provisión, movilidad y promoción interna, tendrán en cuenta y aplicarán el régimen jurídico sobre normalización y uso del euskera en la Administración pública conforme se establece en la presente ley».

Disposición final primera.

El órgano competente en materia de política lingüística actualizará el Decreto 19/2024, de 22 de febrero, sobre la normalización del uso del euskera en el Sector Público Vasco.

Disposición final segunda.

El órgano competente en materia de política lingüística regulará el diferimiento de las fechas de preceptividad en las ofertas públicas de empleo de las entidades del sector público vasco, así como sus excepciones.

Disposición final tercera.

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco».

Por consiguiente, ordeno a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi, particulares y autoridades, que la guarden y hagan guardarla.

Vitoria-Gasteiz, 25 de junio de 2026.—El Lehendakari, Imanol Pradales Gil.

(Publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» número 126, de 6 de julio de 2026)