

PERFILES INSTITUCIONALES DE LA LENGUA VASCA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Lodosa, 19-X-2001

Juan Cruz Alli Aranguren,
*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra*

Quien se acerque sin prejuicios a la historia y a la realidad de Navarra podrá apreciar que es una comunidad plural en sus dimensiones culturales, en la que han convivido dos idiomas, uno de los cuales, el euskera, sobrevive a pesar de su retroceso histórico que la redujo de ser lengua mayoritaria a minoritaria. Durante el siglo XIX se amplió su retroceso como consecuencia de la apertura general que produjeron las guerras civiles, la superación de las fronteras interiores, la pérdida de las instituciones privativas, la deficiente valoración que mereció para los propios navarros por considerarla una lengua vulgar y sin literatura, y la persecución que desde el uniformismo cultural se produjo contra ella misma en beneficio de la lengua estatal como elemento de integración nacional (1).

Sin embargo, siempre persistieron minorías que, como la “Asociación Euskara de Navarra” proclamaron en 1878 que “si el pueblo euskaro [...] se ha mantenido con su genuino carácter es indudablemente porque supo guardar, como en depósito sagrado, esa antiquísima lengua vascongada” (2). Los períodos históricos democráticos han propiciado el aceptar las lenguas como manifestación de las identidades colectivas y espacios de libertad personal.

El Estado surgido de la Constitución de 1978 ha reconocido las culturas, tradiciones, lenguas e instituciones de los pueblos de España como un patrimonio cultural común que ha de ser objeto de respeto y protección.

Todo ello ha permitido superar las causas de deseuskaldunización desde el aprecio a la lengua de una parte importante de la sociedad y de su voluntad de convertirla en vehículo de vida y comunicación cultural y social. Siguiendo a la sociedad, los poderes públicos la han reconocido como realidad, incluso como lengua propia y oficial. El euskera se ha incorporado a la enseñanza y ha dejado de ser una lengua vulgar y rural para dar lugar a una lengua culta, dotada de

(1) J. M. JIMENO JURÍO, *Navarra. Historia del Euskera*, Tafalla, 1997.

(2) A. CAMPIÓN, Prólogo a las *Obras de D. Juan Iturralde y Suit, I*, Pamplona, 1912, p. LXIII. VV.AA., *El euskera en tiempo de los euskaros*, Pamplona, 2000.

los términos precisos para su plena validez, con presencia en la literatura, en los medios de comunicación social y en la investigación académica.

Sin embargo, esta situación no es pacífica, por cuanto la lengua vasca soporta una utilización política partidista, instrumento del debate político al servicio de intereses y objetivos ajenos a su intrínseco valor cultural. Así lo podremos apreciar al exponer los aspectos institucionales de su regulación en la Comunidad Foral de Navarra en la que tiene carácter cooficial en una parte de su territorio autónomo.

I. RÉGIMEN DEL EUSKERA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

1. El marco constitucional de la cooficialidad lingüística

La Constitución española de 1978 ha asumido diversas singularidades de las nacionalidades y regiones que forman España, convirtiéndolas en “hechos diferenciales constitucionalizados”. Se trata de determinadas situaciones de hecho, de orden cultural o institucional, que condujeron a un reconocimiento de diferencias, con la consiguiente asimetría competencial y organizativa. Así se desprende del párrafo cuarto del preámbulo que reconoce y protege la personalidad de los “pueblos de España [...] sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones” (3). Con este planteamiento se supera la idea reduccionista de España basada en el uniformismo cultural liberal y franquista, constatando la pluralidad cultural y lingüística de las nacionalidades y regiones, reconocida con carácter oficial en las respectivas Comunidades de acuerdo con sus Estatutos. Declara la Constitución que “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección” (Art. 3) (4).

(3) ALLI ARANGUREN, J. C.: *Bilingüismo y técnica legislativa*. Comunicación al Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa, Universidad de Deusto, Bilbao, 15 de noviembre de 2000.

(4) SÁNCHEZ AGESTA, L. y PRIETO DE PEDRO, J.: “Artículo 3: Las lenguas de España,” en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, coordinados por ALZAGA VILLAMIL, Madrid, 1996, pp. 243-284. GURRERA ROIG, M.: *El pluralismo lingüístico*, REP, 48, 1985, pp. 221-232. M. HERRERO DE MIÑÓN, “Bases constitucionales y estatutarias de la legislación lingüística catalana”, en *Estudios Jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*, Madrid-Barcelona, 1999, pp. 11-23. LÓPEZ BASAGUREN, A.: El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico, *Autonomías*, 9, 1988, pp. 46-83. MILIAN I MASSANA, A.: *Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España*, RVAP, 30, 1991, pp. 69-103. NOGUEIRA LÓPEZ, A.: *La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos*, RVAP, 58, 2000, pp. 279-298. PRIETO DE PEDRO, J.: *Unidad y pluralismo cultural en el Estado autonómico*, *Documentación Administrativa*, 232-233, 1992, pp. 34-56. GUAITA MARTORELL, A.: *Lenguas de España y artículo 3.º de la Constitución*, Madrid. SOLOZABAL ECHAVARRIA, J. J.: *El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad lingüística como garantía constitucional*, REDC, 55, 1999, pp. 11-41.

Del régimen constitucional se derivan las siguientes consecuencias:

a) La oficialidad del castellano como lengua del Estado, con el derecho a usarla y el deber de ser conocida por todos los españoles (Art. 3.1).

b) La oficialidad de las lenguas de las Comunidades Autónomas reconocidas por los Estatutos (Art. 3.2) reconociendo la “realidad plurilingüe de la Nación española” SSTC 82/1986 y 337/1994).

c) Las lenguas, que son objeto de “respeto y protección” (Art. 3.3), son también derecho de conocimiento y uso de las personas pertenecientes a tal cultura, como manifestación y ejercicio de su libertad. Por ello les alcanza el deber que a los poderes públicos impone el artículo 9.2 de *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

d) El principio de igualdad ante la ley prohíbe cualquier discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (Art. 14). La prohibición de discriminación cultural o lingüística viene avalada por los artículos 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 14 del Convenio Europeo, que serán medios de interpretación del régimen constitucional conforme al artículo 10.2

e) La existencia de características culturales propias de los territorios (Art. 143.1) implica el reconocer a las Comunidades Autónomas competencias en materia de cultura y enseñanza de la lengua (Art. 148.1.17.^ª).

f) La competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, que alcanza al derecho de usar y al deber de conocer (Art. 3.1) la lengua española (Art. 149.1.1.^ª).

En su sentencia 82/1986, de 26 de junio, el Tribunal Constitucional precisó el alcance de la oficialidad de una lengua:

a) Se deriva de su reconocimiento como lengua oficial, “independientemente de su realidad y peso como fenómeno social [...] como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos” (FJ 2.^º).

b) “Implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y entre ellos en el conjunto del Estado [...]. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, [de modo] que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de

los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos” (FJ 2.º).

c) “Sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber de conocimiento y la presunción de que todos los españoles lo conocen” (FJ 3.º).

d) En los territorios dotados de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene plena validez jurídica en las relaciones con cualquier poder público radicado en dicho territorio, y es el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el Estatuto de Autonomía: “En los territorios dotados de Estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en al Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía” (FJ 3.º).

e) Es competencia del Estado (Art. 149.1.1.ª) regular las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber del conocimiento del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en este idioma (STC 6/1982) (5). Este título competencial no habilita al Estado para regular con carácter general, siquiera en aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos, o el derecho al uso de otras lenguas españolas oficiales por los particulares.

f) La regulación de la cooficialidad se remite por la Constitución a los Estatutos de Autonomía “y sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas. Los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas” (FJ 4.º).

g) Las Comunidades Autónomas pueden determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva de la Constitución y de sus Estatutos, corresponde

(5) ALBERTI ROVIRA, E.: *El régimen lingüístico de la enseñanza (Comentario a la STC 337/1994, de 23 de diciembre)*, REDC, 44, 1995, pp. 247-261. FERNÁNDEZ, T. R.: *La normalización del catalán como problema fundamental*, REDA, 87, 1995, pp. 323-332. GUAITA MARTORELL, A.: Sobre el artículo 3.º de la Constitución: La enseñanza en “las demás lenguas de España”, en *Lenguas...*, cit., pp. 19-70. LÁZARO FLORES, E.: *El bilingüismo en el sistema educativo español*, DA, 203, 1985, pp. 7-48. MARTÍN SANZ, V.: *El empleo del idioma autonómico en el sistema educativo* (A propósito de la sentencia de la Sala 3ª, Sección 7ª, del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1996), RAP, 146, 1998, pp. 191-206.

a la Administración estatal la ordenación de la puesta en práctica de la regulación legal en cuanto afecte a órganos propios. La cooficialidad tiene efectos para todos los poderes públicos y el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera las dos lenguas ante cualquier Administración en la comunidad respectiva con plena eficacia jurídica (FJ 5.º).

h) La norma autonómica puede regular el derecho a usar y a ser atendido en la lengua cooficial, que puede ser entendido como “el derecho a no ver rechazadas los ciudadanos las comunicaciones que dirijan a cualquier ente público en la lengua oficial elegida, lo que no es otra cosa que una consecuencia directa del derecho a usarla establecido en la Constitución y en el Estatuto [...] el deber correspondiente se predica de las Administraciones públicas, que son las que deberán proveer los medios necesarios par la efectividad de tal derecho [...] si por ser atendidos se entiende el derecho a que la Administración pública conteste a los ciudadanos en la lengua oficial elegida por ellos. Porque la oficialidad de una lengua implica en definitiva el que en ciertos casos deban los poderes públicos llevar a cabo su actuación y su relación con el ciudadano en esa lengua, cuando es el interesado quien la elige y se ha previsto los medios para ello [...] es consecuencia lógica de la cooficialidad, y su negación supondría el mantenimiento de un *status* inferior (que califican de disglósico) de la lengua a cuya utilización, en sus actuaciones, se negase la Administración [...]”. El reconocimiento del “derecho subjetivo a ser respondido en la lengua oficial elegida, cuando es lengua distinta del castellano, deja un margen a los poderes públicos, en cuanto a las condiciones en que tal derecho puede verse efectivamente satisfecho, que se hace depender de una progresiva adaptación de las respectivas Administraciones [...]” (FJ 8.º).

i) El derecho a utilizar la lengua cooficial determina que la lengua empleada en los procedimientos dependa de la elección que realicen las partes, de modo que los poderes públicos vienen obligados a utilizarla (FJ 9.º). El establecimiento de un servicio de traducción deriva del deber de los poderes autonómicos de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales (FJ 12.º). Deber que alcanza a que “los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros [...] el nivel de conocimiento de las mismas” (FJ 14.º).

j) Nada impide que los poderes públicos prescriban el conocimiento de ambas lenguas (castellano y euskera, en este caso) para acceder a determinadas plazas de funcionarios o que, en general, se considere como un mérito entre otros el nivel de conocimiento de las mismas; bien entendido, que todo ello ha de hacerse dentro del respeto a lo dispuesto por los artículo 14 y 2.3 CE, sin que se produzca discriminación. La exigencia del bilingüismo 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 CE (6). En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios y, entre ellos, la presencia de personal vasco parlante, tanto en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como en la periférica del Estado (FJ 14.^o) (7).

La competencia estatal para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (Art. 149.1.1.^a), en cuanto se refiere al derecho de usar y al deber de conocer (Art. 3.1) la lengua española, ha sido regulada por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero (8). Se precisa el uso de las lenguas en el artículo 36.3, que refunde el contenido del párrafo segundo del apartado 2 y el apartado 3 anteriores. En el uso de la lengua en los procedimientos administrativos han de distinguirse los siguientes supuestos:

(6) La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1999 ha recogido los criterios sobre los efectos de la cooficialidad en el sentido de que el conocimiento de lenguas propias cooficiales puede valorarse como mérito no eliminatorio, aunque para plazas concretas se imponga el conocimiento para garantizar el derecho de los ciudadanos a usar dicha lengua. Se considera discriminatoria la exigencia para plazas no vinculadas directamente a la utilización por los administrados de las lenguas, debiendo valorarse el perjuicio que pueda producirles la falta de exigencia de dicho requisito. Cuando no existan tales circunstancias, no hay dificultad en exigir el conocimiento de la lengua propia y cooficial siempre que no sea discriminatoria por tener carácter obligatorio, expreso o implícito. También las SSTs 20-3-1998 (RJ 1998-3021) y 15-12-1998 (RJ 1999-696) dictadas en relación con acuerdo del Ayuntamiento de Barañáin en las que se recoge la doctrina sobre la materia [SSTS 16-4-1990 (RJ 1990-4978), 8-7-1994 (RJ 1994-6013), 18-4-1995 (RJ 1995-3177), 19-2, 26-3 y 22-7-1996 (RJ 1996-1560, 1996 y 5740), 16-6-1997 (RJ 1997-5264), 14-10 y 12-12-1997 (RJ 1997-7534 y 1997-9589), 20-3-1998 (RJ 1998-3021), 1, 8-3 y 21-10-1999 (RJ 1999-2735, 2743 y 6912), 18-1-2000 (RJ 2000-1227)].

(7) AGUIRREAZKUENAGA, I. y CASTELLS, J. M.: *La cooficialidad lingüística en la Jurisprudencia Constitucional*, RVAP, 31, 1991, pp. 215-233. BOSCH BENÍTEZ, O.: *Pluralismo lingüístico y Constitución: Aproximación teórica y comentario a la reciente Jurisprudencia constitucional*, Poder Judicial, 7, pp. 55-77. COBREROS MENDAZONA, E.: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia lingüística", *Autonomías*, 12, 1990., pp. 214-225. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *La normalización del catalán como problema constitucional*, REDA, 87, 1995, pp. 323-332. FERNÁNDEZ-ESPINAR, L. C.: *La doctrina constitucional sobre el multilingüismo*, Poder Judicial, 7, pp. 79-112.

(8) La proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 3 de junio de 1997 instó al Gobierno a "que elabore y presente un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992 [...] que solucione las deficiencias detectadas en la aplicación del texto vigente y su mejor adecuación a la realidad plurilingüística del Estado". Con esta finalidad se incorporó en el artículo 36 de la Ley 4/1999 una regulación directamente inspirada en el artículo 231.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, según la redacción dada por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid, 1994, pp. 459-485; *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, I, 1999, pp. 975-1018.

A) Procedimientos tramitados por la Administración General del Estado (Art. 38.1).

a) En las Comunidades sin lengua cooficial: en castellano.

b) En las Comunidades con lengua cooficial: si los interesados utilizan la lengua cooficial, el procedimiento se tramitará en la misma. Si concurren varios interesados y existe discrepancia sobre la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, pero los documentos o testimonios se expedirán en la lengua elegida por los interesados.

B) Procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas (Art. 36.2).

a) El uso de la lengua se ajustará a lo dispuesto por la legislación autonómica.

b) La Administración instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que

a') vayan a surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, o

b') estén dirigidos a interesados que así lo soliciten expresamente.

c) Si van a surtir efectos en otra Comunidad donde la lengua distinta del castellano sea cooficial, no se requiere su traducción (9).

2. Precedentes sobre el régimen del euskera en Navarra

2.1. Las acciones de la Diputación Foral en educación y fomento

La Diputación Foral mostró su voluntad de conservación y fomento de la lengua vasca en numerosos acuerdos, como lo acreditan los tomados con fecha de 2 de abril de 1918 y 1 de septiembre de 1919 en relación con la creación, junto con las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, de la Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia y la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza (10).

(9) Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril, FJ 9.

(10) P. URANGA: A favor del vascuence, *Euskal-Erria. Revista Bascongada*, XXXVI, 1897, p. 256, instaba a la Diputación a salvar el "más antiguo monumento de nuestra raza". B. URMENTA PURROY, *Navarra ante el vascuence. Actitudes y actuaciones (1876-1919)*, Pamplona, 1996.

Por acuerdo de 13 de junio de 1916 aceptó la propuesta de la Sociedad Euskal-Esnalea de San Sebastián en cuanto al "cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de nombramiento de notarios y cuanto sea factible en la provincia con relación a la propuesta". Por acuerdo de 4 de marzo de 1925 decidió hacer una aportación para un premio de obras en euskera, agradeciendo a la Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia los trabajos realizados. *Diccionario de Legislación Administrativa y Fiscal de Navarra*, I, Pamplona, 1969, pp. 1823-1825.

Por acuerdo de la Diputación Foral de 28 de noviembre de 1956 se creó dentro de la Institución “Príncipe de Viana” la “Sección para el fomento del vascuence, que dedicará sus actividades al estudio y fomento del vascuence, principalmente en aquellas zonas donde, por su desgaste continuado, ofrezca peligro de desaparición”. Lo justificaba en el interés de que “todas aquellas personas que en el ámbito familiar emplean el vascuence como medio común de expresión, lo continúen hablando, en orden a su conservación y transmisión a sus descendientes, ya que éste constituye el método ideal para lograr la supervivencia de nuestra antigua y venerada Lengua” (11).

En sesión de la Diputación Foral de 25 de enero de 1967 se adoptó un acuerdo sobre la organización de la enseñanza del vascuence para escolares y adultos, así como su valoración como mérito en la función pública, disponiendo, entre otros extremos,

“1.º. La Excma. Diputación ejerce una intensa acción de estímulo entre los niños que conozcan al mismo tiempo el vascuence y el castellano y que se publica asimismo mensualmente una revista destinada a un fin análogo [...] basándose toda actuación en el establecimiento de un bilingüismo práctico, única forma de actuación a juicio de esta Diputación.

“2.º. Se establecerá un sistema coordinado con la Junta Superior de Educación a través del cual se logrará que, en las escuelas de Primera Enseñanza de Navarra y sobre todo en los Centros de Concentración Escolar o escuelas de pueblo importantes de las zonas vascongadas o semi-vascongadas, se dé oficialmente, por parte de la Diputación, media hora de clase de vascuence a los niños que voluntariamente quieran asistir, ello fuera del horario normal de clase y a su continuación, premiándose a los alumnos y profesores que se distinguen en su constancia en dicho aprendizaje.

3.º. Se autoriza, asimismo, a la Institución Príncipe de Viana para subvencionar pequeñas escuelas por zonas, o bien para subvencionar escuelas para adultos en aquellos puntos de Navarra donde voluntariamente se origine dicha iniciativa [...]

4.º. Se reconoce oficialmente, como mérito a los efectos de nombramientos de esta Diputación, el conocimiento del vascuence, cuando dichos nombramientos impliquen función en las zonas vascongadas de Navarra” (12).

Con base en la Ley General de Educación de 1970, la Diputación Foral se planteó la creación de parvularios y centros de enseñanza básica bilingües de vascuence y castellano en sesión de 16 de octubre de 1970. La Diputación constató que “viene realizando desde hace años, una labor constante a favor de la conservación del vascuence en Navarra, a cuya finalidad desarrolla la

(11) *Diccionario...*, I, cit., p. 1824. CIÉRBIDE, R.: “Bilingüismo histórico y bilingüismo actual. Patrimonio cultural de Navarra”, *Euskonews & Media*, 98, noviembre 2000, <http://suse00.su.ehu.es>.

(12) *Diccionario...*, I, cit., pp. 1824-1825.

actividad correspondiente. Pero previendo la ampliación de dichas actividades, a tenor de las posibilidades legales vigentes” (13). Trató de hacerlas efectivas, a partir de la posibilidad que la Ley General de Educación de la “incorporación de las peculiaridades regionales que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España, e introduce, por primera vez en la Historia de la Educación Española, el cultivo de la lengua nativa entre los contenidos de la Educación Preescolar y Enseñanza General Básica”.

Se ha de hacer constar que dicha Ley General de Educación de 1970 supuso la ruptura de un proceso histórico de prohibición y restricción de la presencia de las lenguas regionales en los centros escolares, que consolidó la Ley de 9 de septiembre de 1857, conocida como Ley Moyano, reguladora del sistema educativo completo y estableció la obligatoriedad de la enseñanza de 6 a 9 años, los tres grados de enseñanza y la total centralización que privó a los Ayuntamientos de sus anteriores competencias en la materia (14). La prohibición de la enseñanza en lengua distinta del castellano fue recogida en el Real Decreto de 21 de noviembre de 1902 respecto a la de la doctrina cristiana, imponiendo sanciones de amonestación y separación del magisterio a los maestros y maestras que lo hicieran:

“Es vana ilusión creer que la doctrina cristiana en lengua distinta del castellano no habría de redundar forzosamente en lamentable desconocimiento del idioma nacional, con grave daño de los intereses de la patria, que en la lengua tiene su más preciado vínculo de unión entre todas las provincias del reino, vínculo que en ninguna parte importa tanto robustecer como en las escuelas, fundamento el más firme de la educación nacional”.

(13) *Diccionario...*, II, cit., p. 1028. En este sentido A. CAMPIÓN, *Gramática de los cuatro dialectos literarios de la lengua euskara*, Tolosa, 1884, p. 26, afirmó que la muerte del euskara se producía “no por causas naturales sino por causas políticas”. Como ejemplo de lo afirmado se puede recordar cómo en 1901 el gobernador civil de Navarra prohibió usar el euskara en las escuelas de la montaña. El 21 de noviembre de 1902 el Gobierno de Romanones prohibía usar en las escuelas otra lengua distinta al castellano. El periódico conservador *Diario de Navarra* se dirigía el 1 de octubre de 1903 al gobernador reprochándole sus acciones contra la lengua vasca, “símbolo de nuestras gloriosas tradiciones y emblema de las virtudes de la raza euskara, habréis hecho tabla rasa de un signo fonético propio, exclusivo de este país” (R. LAPESKERA, *De aquellos barrios... Prensa navarra y nacionalidad vasca*, Tafalla, 1996, pp. 44-45). Esta situación dio lugar a la propuesta de Estanislao de ARANZADI a D. Resurrección María de AZKUE, en carta de 4 de enero de 1901, para promover en Pamplona y en los pueblos una escuela de párvulos en la que se enseñara el euskera, el castellano y el inglés (Recogida por J. KINTANA, *Egunkaria*, 17 de octubre de 2001). J. M. TORREALDAI, *El Libro Negro del Euskera*, 1998.

Durante el régimen franquista fueron muy numerosas las disposiciones contrarias a las presencia de otras lenguas distintas de la castellana: OO. 18 y 21-5-1938, 12-8-1938, 16-5-1940, etc.

(14) Por Real Orden de 3 de noviembre de 1858 se suspendió la aplicación en Navarra de sus artículos 182 y ss. Sobre nombramiento de maestros por los Ayuntamientos. M. DE PUELLES BENIGTEZ, *Historia de la Educación en España, II. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Madrid, 1985, PP. 245-300.

Para hacer posible el objetivo se adoptó el acuerdo de 15 de diciembre de 1972 que aprobó las Bases para la enseñanza y fomento del vascuence, de gran importancia en su motivación y contenido, porque representó un importante compromiso institucional, a partir de un diagnóstico de la situación, en un momento difícil, política y culturalmente, para el vascuence (15):

A) Del retroceso a la supervivencia de la lengua:

“El retroceso secular del vascuence como idioma común y familiar de una amplia zona de Navarra, adquiere en el momento presente caracteres especialmente graves. El problema hoy más que de retroceso es ya de supervivencia. Esta es la hora en la que, con la muerte de los últimos ancianos vascoparlantes del Valle del Roncal, desaparece el más antiguo dialecto de este idioma singular, acaso el más antiguo de cuantas lenguas vivas subsisten en el mundo” (16).

B) El ámbito territorial de la lengua:

“...hoy no sólo se acelera el ritmo de retroceso sino que se hace cada vez más difícil enmarcar dentro de una línea continua el área de habla vasca, por cuanto que dentro de lo que tradicionalmente se viene estimando como tal, aparecen núcleos en los que el vascuence sólo se conoce por adultos que apenas lo utilizan o han dejado de hablarlo por completo”.

C) Los factores externos que le afectan:

“La exclusión de los idiomas españoles, no oficiales, de los programas de enseñanza, la crisis actual del caserío, reducto principal del vascuence, la emigración de la población rural a los núcleos urbanos, el contacto cada día mayor de aquélla con ésta, la influencia de los medios de comunicación social multiplicada por la penetración masiva de los nuevos medios, son causas que explican la grave situación por la que atraviesa hoy el vascuence” (17).

(15) *Diccionario...*, II, cit., p. 1028-1030.

(16) MÚGICA, L. M.: “Zona mixta y proceso de reducción”, *Diario de Noticias*, 28 de octubre de 2001, p. 6.

(17) En 1911 publicó ARTURO CAMPIÓN (“El euskera en Sarasaitzu”, *Euskal-Esnalea*, I, 1911, pp. 2-6 y 17-24), citado por X. Erice Etxegarai, *Vascohablantes y castellanohablantes en la historia del euskera de Navarra*, Pamplona, 1999, pp. 36-39) un trabajo de campo sobre el euskera en el valle de Salazar, en el que formuló conclusiones concretas del ámbito estudiado y generales sobre el problema en todos los territorios donde existía la lengua. Reiteró la diferenciación entre factores externos e internos.

A) Factores externos: son “coadyuvantes, pero no eficientes, de la catástrofe [...] si el espíritu basko reinase y dominase allá como hace doscientos años, maestros y curas y carabineros habrían de amoldarse a él y adaptarse por virtud de la regla universalmente admitida: “quien va a tierra extraña, o aprende la lengua o se calla”.

– Invasión o dominación externa: “Invasión de numerosas gentes extrañas, más fuertes o cultas que las invadidas, a quienes aquéllas imponen [...] su propio idioma”.

– Relaciones con castellanohablantes: “Contacto continuo con gentes extrañas, directamente favorecido por el ejercicio del comercio, la explotación de industrias, la inmigración de veraneantes o turistas y la facilidad de comunicaciones”.

D) La lengua vasca es parte del patrimonio cultural de Navarra:

“Navarra no puede permanecer indiferente ante este hecho que amenaza con la desaparición total de uno de los más raros y preciosos monumentos de nuestro patrimonio cultural. La conciencia de este problema y de su gravedad se extiende cada día más entre las clases cultas del país y alcanza a los propios medios oficiales. La Ley General de Educación proclama entre sus fines “la incorporación de las peculiaridades regionales que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España e introduce, por primera vez en la Historia de la Educación Española, el cultivo de la lengua nativa entre los contenidos de la Educación Preescolar y Educación General Básica”.

E) Responsabilidad de la Diputación:

“La Diputación Foral de Navarra [...] consciente de la gravedad actual del problema y de su responsabilidad como depositaria de nuestros valores culturales, quiere contribuir por todos los medios a su alcance en la tarea común de conservación y difusión de la *lingua navarrorum*”.

Hecho el diagnóstico, la Diputación se propuso “emprender una amplia, profunda y urgente acción de Enseñanza y Fomento del vascuence”, que “promoverá y apoyará, por todos los medios a su alcance, la enseñanza y fomento del vascuence, principalmente en las localidades y comarcas vascófonas” (18). A tal fin se dispuso la realización de las siguientes acciones:

A) Enseñanza: “Atenderá preferentemente a la primera educación de los niños cuyo idioma familiar o nativo sea el vascuence, y, en general, a la extensión y mejora del conocimiento de este idioma, particularmente en el área vascófona de Navarra” (2.^a.1.^o). A tal fin se prevén acciones (3.^a), que podrán ser promovidas por iniciativa municipal, privada o por la propia Diputación (5.^a):

– El apoyo estatal a la lengua oficial: “La ventaja que en la lucha de las lenguas confiere a una de ellas el apoyo oficial. El estado español comete el delito, contra el derecho y la historia, de favorecer a una sola en detrimento de todos los idiomas peninsulares. El castellano disfruta de una posición privilegiada y única”(193)\$2\$. Esta acción “no prosperaría ni produciría efectos permanentes si el país mismo no le prestase el calor de su complicidad. También en Cataluña el castellano se apoderó en provecho exclusivo de la escuela; no obstante, los catalanes mantienen el catalán”.

B) Factores internos:

– Falta de espíritu y patriotismo: “nadie ha cuidado de convertir su baskismo inconsciente, puramente natural, en baskismo consciente y voluntario, capaz de resistir y sobreponerse a las causas externas que le había de socavar”, porque “faltan el nervio, la vitalidad, nombrémosle con su nombre propio, el patriotismo basko”.

– Abandono de la lengua “de una manera inconsciente, involuntaria, por flojedad, por dejadez, a la buena, dogo mal, a la mala de Dios”.

– Abandono por los dirigentes y clases altas: “Faltaron [...] autoridades sociales empapadas de un patriotismo vivo, culto, sabedor de la altísima significación que en la caída de un pueblo posee su idioma [...] La única clase social (digo clase, no individuos) que en Nabarra podía haber mantenido la grande y sana tradición del baskuence se desentendió de ella”.

(18) En el acuerdo de 25 de enero de 1967 sobre organización de la enseñanza del vascuence ya había diferenciado entre “zonas vascongadas o semivascongadas”.

a) Educación Preescolar y Enseñanza General Básica de niños cuyo idioma familiar o nativo sea el vascuence.

b) Aprendizaje y cultivo del vascuence en los centros de EGB de localidades y comarcas vascófonas.

c) Implantación de clases voluntarias en los centros de los restantes niveles en dichas localidades, especialmente en aquellas en que el retroceso se acusa con mayor intensidad, a las que se dará carácter prioritario.

d) Establecimiento de clases voluntarias de vascuence en los centros de todos los niveles educativos del resto de Navarra (19).

B) Fomento: “se impulsará el estudio, investigación y difusión del vascuence, estimulándose el uso y empleo del mismo en todos los ámbitos de la vida familiar, social, cultural y religiosa del área vascófona de Navarra” (2.^a.2.^o), desde una idea general de “extensión y mejora del conocimiento del vascuence en Navarra” (4.^a) (20).

Hasta la plena asunción de las competencias educativas por medio de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, la Diputación Foral realizó una importante labor para la presencia del euskera en el sistema educativo. Los centros públicos fueron el objetivo prioritario por medio de un “programa de acciones para la incorporación en su caso, en los Centros de Educación Preescolar y Educación General Básica de Navarra, de la enseñanza y cultivo del vascuence” (21). Para ello se contrató profesorado bilingüe en régimen similar a los de Escuelas de Temporada y se subvencionó a los Ayuntamientos para hacerlo (22). Se desarrolló una campaña de alfabetización de niños vascoparlantes por medio de los cuadernos “*kili-kili*” “a

(19) Por acuerdo de 15 de octubre de 1976 se estableció una cátedra de lengua vasca en la Escuela Universitaria del Profesorado y por el de 2 de febrero de 1977 se aprobó el régimen de contribución y concesión de ayudas a la enseñanza bilingüe y clases de vascuence (*Diccionario...*, II, cit., pp. 1030-103).

(20) Por medio de este acuerdo la Diputación se adelantó al Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, que reguló la incorporación de las lenguas nativas a los programas de los centros de educación preescolar y general básica autorizándoles “con carácter experimental, para incluir en sus programas de trabajo como materia voluntaria para los alumnos la enseñanza de las lenguas nativas españolas” (Art. 1). La enseñanza “tenderá a asegurar el fácil acceso al castellano, lengua nacional y oficial, de los alumnos que hayan recibido otra lengua española como materna, así como a hacer posible el conocimiento de esta última y el acceso a sus manifestaciones culturales a los alumnos que lo soliciten” (Art. 2).

(21) Acuerdo número 69 de 26 de octubre de 1973. *Libro de Actas*, 1973, Tomo II. Sobre todo el período, MAEZTU ESPARZA, V.: *El régimen foral de Navarra en materia educativa y la Ley General de Educación de 1979*, tesis doctoral inédita, Pamplona, 1998.

(22) Por acuerdo de 11 de agosto de 1972 (Acuerdo n.º 57, *Libro de Actas*, 1972, Tomo II) se encomendó al Servicio de Enseñanza las actividades de enseñanza y fomento del vascuence, segregándolas de las Institución Príncipe de Viana, en la que se mantuvieron las publicaciones y otras labores culturales sobre la lengua.

fin de que al propio tiempo que aprenden a leer y escribir en su idioma nativo, adquieran asimismo un mejor conocimiento de la realidad sociocultural navarra” (23).

La Diputación sostuvo su competencia sobre la educación en vascuence frente al Ministerio de Educación y Ciencia en su acuerdo de 20 de abril de 1979, en respuesta al proyecto de Decreto de incorporación de la lengua vasca al sistema educativo del País Vasco en el que se hacía una referencia a Navarra, afirmando “que la regulación de la incorporación de la lengua vasca y de la cultura navarra al sistema de enseñanza se hará con independencia desde la Diputación Foral” (24). Durante el año 1980, la Diputación acordó negociar un convenio para regular las ayudas a las ikastolas y un documento para la incorporación de la lengua vasca al sistema educativo, que como Proyecto de Bases fue aprobado en sesión de 2 de mayo de 1980 (25).

2.2. *La resolución del Parlamento Foral de 3 de noviembre de 1980*

En el período previo a la aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el Parlamento Foral dictó varias resoluciones sobre lo que debiera ser el régimen del euskera en la nueva estructura político-institucional democrática.

Por resolución del Parlamento Foral de 26 de noviembre de 1979 se requirió a la Diputación Foral el envío “de un Proyecto de Norma que regule la enseñanza de la lengua vasca, en el conjunto del sistema educativo navarro”.

Mayor alcance tuvo la resolución del Pleno del Parlamento Foral de 3 de noviembre de 1980, en la que, por iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, declaró que “el castellano y el euskera serán las lenguas oficiales de Navarra”, disponiendo que “dicho principio se incorporará a las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como la competencia plena del Parlamento Foral para su regulación por medio de una Ley” (26). Dicha declaración de bilingüismo tuvo su precedente en el acuerdo de la Diputación de 25 de enero de 1967, en el que se expresó que basaba “toda su actuación en el establecimiento de un bilingüismo práctico” (27).

(23) Acuerdo n.º 88 de 15 de diciembre de 1972, *Libro de Actas*, 1972, Tomo II.

(24) Acuerdo de 20 de abril de 1979. *Libro de Actas*, 1979, tomo I.

(25) Acuerdos de 22 de febrero y 2 de mayo de 1980, *Libro de Actas*, 1980, Tomo I.

(26) El debate y la votación quedaron recogidos en el *Boletín Oficial del Parlamento Foral* de 15 de septiembre de 1981 y la resolución en el de 18 de noviembre de 1980. Las citadas Bases habían sido aprobadas el 1 de julio, (BON 18 de julio de 1980) sin que tuvieran referencia a la lengua. Esta resolución fue adoptada con los votos contrarios de los parlamentarios de la Unión del Centro Democrático (UCD) y de la Unión del Pueblo Navarro (UPN).

(27) *Diccionario...*, cit., I, p. 1824.

En el debate, el portavoz del Grupo Parlamentario de la Unión del Centro Democrático (UCD), Sr. Sagredo, que se posicionó contra la propuesta, afirmó “que había “visto con alegría, con gran alegría el cese de la represión a que ha estado sometida durante años la cultura vasca” (28). Rechazó la declaración de cooficialidad porque “la realidad sociológica no la exige” y “está fuera de lugar en un contexto sociológico navarro en el que el porcentaje de vasco parlantes es más bien pequeño, y repito, por desgracia”. Sin embargo, se mostró favorable a su conservación como parte del patrimonio cultural de Navarra:

“...ni hemos regateado ni regatearemos esfuerzos para conservar todo aquello que es patrimonio irrenunciable de Navarra y de todos los navarros, un patrimonio que comprende una síntesis de culturas, originarias unas veces, asimiladas otras; un patrimonio enriquecido por el pluralismo y que debe ser incrementado desde la comprensión, la tolerancia y la convivencia; un patrimonio pluriforme que puede ser precisamente aniquilado por todo lo contrario, es decir, por la incompreensión, por la intolerancia y por el enfrentamiento entre los propios navarros; un patrimonio en el que nadie discute que la lengua y cultura vascas ocupan un lugar importante, que no sólo no puede perder sino que debe consolidar” (29).

El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Sr. Arbeloa, fundamentó la cooficialidad en el hecho de “que el euskera, por rico y viejo que sea, no va a poder subsistir si no es a través de la escuela en todos sus grados y a través de los medios de comunicación en todas las esferas”. De tal modo que “bastaría con esto [...] para que los socialistas navarros, tanta y tan injustamente tachados de antivascos, dijéramos que sí a la categoría oficial del eus-

(28) El ministro franquista de Educación Ibáñez Martín expuso la doctrina del régimen sobre la diversidad lingüística en el prólogo a la *Gramática castellana* de Antonio de Nebrija, Madrid, 1946, p. VIII: “La unidad lingüística se requería así, como complemento de la unidad política. [...] Es decir, una patria grande y unida ha de poseer una lengua común. Y ello por la necesidad imperiosa de que sea uniforme la voz de todos los españoles, y esa voz pueda conservarse en el futuro”. Sirvan de ejemplo de la política represiva la Orden de 18 de mayo de 1938 (*B.O.* 21-5-1938) sobre la utilización exclusiva de los nombres en castellano aludió en su preámbulo a la “morbosa exacerbación de algunas provincias del sentimiento regionalista, que llevó a determinados registros [civiles] buen número de nombres, que no solamente están expresados en idioma distinto al oficial castellano, sino que entran una significación contraria a la unidad de la patria. Tal ocurre en las Vascongadas, por ejemplo, con los nombres de Iñaki, Kepa, Koldobika y otros que denuncian indiscutible significación separatista...”. La Orden de 12 de agosto de 1938 (*B.O.* 17-8-1938) declaró “nulas las inscripciones que se hallan practicas en idioma o dialecto distinto del oficial castellano”. Por Orden de 21 de mayo de 1938 (*B.O.* 26-5-1938) sobre nombres de sociedades se exigió su consignación en castellano, aludiendo al de algunas cooperativas que “seguramente más por inercia de costumbre que con el ánimo de mantener sus sentimientos, ciertamente desaparecidos para siempre, y que sólo eran adelantados por una audaz minoría, que ha sido vencida y ha huido de la España nacional, todavía algunas sociedades cooperativas de las Provincias Vascongadas mantienen sus títulos sociales o permiten circular sus Estatutos o Reglamentos redactados en lengua vasca [...] Y siendo absolutamente necesario que el sentimiento nacional y españolista se manifieste sin dudas ni vacilaciones de género alguno y de modo especialísimo en el espíritu y actos de las entidades relacionadas con el Estado...”.

(29) *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, 15 de septiembre de 1981, p. 9.

kerá”. Expuso y defendió los modelos de cooficialidad de otros países europeos para terminar defendiendo la necesidad de que una ley desarrollase “el principio de oficialidad, según los principios naturales de la oportunidad, del realismo y de la libertad” (30). En el turno de explicación de voto se refirió a la posible zonificación de la lengua diferenciando entre las zonas vascófonas y las de contacto y a su utilización ante los Tribunales, la Administración y los medios de comunicación (31).

El Grupo Parlamentario de la Unión del Pueblo Navarro (UPN), Sr. Viguria, que intervino y votó contra la propuesta, se manifestó, sin embargo, favorable al *batua* como lengua unificada, que consideró un “gran acierto”, porque “me parece que es una labor que hay que seguir haciéndola para unificar todo eso, porque sin grafismo es difícil que un idioma se mantenga” (32). Se manifestó partidario del fomento, del aprendizaje y de la formación, para que de modo paulatino la realidad condujese a la oficialidad (33).

3. La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

El principio de oficialidad de las lenguas en las Comunidades Autónomas del artículo 3.2 CE se plasmó en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). En la Comunidad Foral de Navarra “*el castellano es la lengua oficial*” (Art. 9.1 LORAFNA) y “*el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vasco-parlantes [...] Una Ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua*” (Art. 9.2 LORAFNA).

El contenido del precepto no se acomodó a la resolución del Parlamento Foral de 3 de noviembre de 1980, que había declarado la cooficialidad del castellano y del euskera en toda Navarra, aunque estuvo presente en el proceso de elaboración del citado artículo 9 de la LORAFNA.

Los representantes de la Diputación Foral en la Comisión negociadora presentaron a los del Estado en la sesión de 29 de abril de 1981, una propuesta de artículo 8 en que se recogía la cooficialidad de ambas lenguas: “El

(30) *Diario de sesiones...*cit., p. 13.

(31) *Diario de sesiones...*cit., p. 21.

(32) En el posterior debate sobre el Proyecto de Ley foral del Euskera, será el portavoz del Grupo Popular Sr. Del Burgo quien rechace al euskera unificado o *batua*, que calificó de “proyecto político concreto y determinado” (*Diario de sesiones*, 31, p. 23 (67), “el batúa, en nuestra opinión, es un artificio creado para sostener unos planteamientos políticos que evidentemente nuestro grupo no comparte” (*Diario de sesiones...*, cit., 81, p. 35 (91).

(33) *Diario de sesiones...*cit., p. 19.

castellano y el euskara tendrán en Navarra carácter de lengua oficial, y su uso será regulado por una ley foral” (34). Esta propuesta fue modificada porque desde la propia delegación de Navarra los miembros de la UCD no estaban de acuerdo con tal oficialidad, como lo habían demostrado en la sesión del Parlamento Foral de 3 de noviembre de 1980, y los socialistas, que la habían aprobado, habían hablado de la zonificación (35). De ahí que en el texto convenido entre ambas Comisiones en la sesión celebrada en Pamplona el 27 de julio de 1981, para el artículo 8 recogieron los mismos términos del actual artículo 9, aun cuando en el apartado tres se diferenciaban los contenidos de la Ley Foral por medio de tres subapartados: “a) Determinará las zonas vascoparlantes. b) Regulará el uso oficial del vascuence, y c) Ordenará la enseñanza de esta lengua, en el marco de la legislación general del Estado”.

En la sesión de la Comisión negociadora de 23 de diciembre de 1981, la representación del Gobierno del Estado propuso un nuevo texto, en el que desaparecía el apartado 3, del entonces artículo 8: “1. El castellano es la lengua oficial de Navarra. 2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vasco-parlantes de Navarra”.

La propuesta elaborada para la aprobación final por las delegaciones, los apartados 1 y 2 son idénticos a la versión definitivamente aprobada. Sin embargo, en apartado 3 sobre el contenido de la ley foral lo divide en los tres subapartados ya recogidos en el texto del artículo 9 de la sesión de 27 de julio de 1981. En el texto final acordado el 4 de marzo de 1982 figura la que fue la versión definitivamente aprobada y vigente, en la que se agrupan los anteriores tres apartados del número 3 con una redacción continua. El texto negociado de la Ley Orgánica fue aprobado por el Parlamento Foral en sesión de 15 de marzo de 1982 (36).

(34) Este texto fue propuesto a la Comisión de Navarra por los tres asesores de la misma, Sres. Aldea, Asiáin y Zubiaur, elaborado sobre la propuesta del primero con fecha de 17 de enero de 1981: “Art. 13. El castellano y el euskara serán las lenguas oficiales de Navarra. El Parlamento Foral tendrá competencia plena para su regulación por medio de una Ley”. En unas notas adicionales expuso el Sr. Aldea: “1. Se toma el texto de la resolución del Parlamento Foral de 3-XI-1980 que aparece en el *Boletín* de 18-XI-1980. 2. Queda así incorporado el texto de acuerdo con el párrafo segundo de dicha resolución. 3. Se proclama el principio y se atiende a su desarrollo. Reservado este para su regulación plena, por medio de una ley foral, nada más puede efectivamente añadirse”.

(35) En el debate de la enmienda a la totalidad de la Ley del Euskera, el parlamentario del Grupo Popular Sr. Del Burgo expuso la situación planteada: “Ese artículo se consensuó, y aquí hay quienes estuvieron en la negociación [...] es consecuencia de que este Parlamento, aunque aprobó lo que usted dice [se refiere a la cooficialidad], no lo aprobó por mayoría aplastante. Lo aprobó con el voto en contra de los entonces Parlamentarios de UCD y de UPN, y luego el Partido Socialista se apuntó, a pesar de que había votado aquí, se apuntó al criterio de la posición, en ese momento levemente minoritaria, expresada en aquella votación de 3 de noviembre de 1980” (*Diario de sesiones*, 4 de noviembre de 1986, p. 34 (78)).

(36) *B.O.* Parlamento Foral de 30 de marzo de 1982.

Del artículo 9 LORAFNA, se desprende el siguiente régimen (37):

- a) El castellano es la lengua oficial de toda la Comunidad Foral (Art. 9.1).
- b) El vascuence será lengua oficial “en las zonas vascoparlantes de Navarra” (Art. 9.2).
- c) Se encomienda a una ley foral la determinación de las zonas, regular el uso oficial de la lengua y ordenar su enseñanza “en el marco de la legislación general de Estado” (Art. 9.3). Dicha Ley será aprobada por mayoría absoluta (Art. 20.2) (38).

Como puede apreciarse, el precepto se quedó en la declaración de oficialidad territorial de ambas lenguas, en cuanto instrumentos de comunicación. No aludió a ninguna de las lenguas con el carácter de “propia”, esto es, como signo de identidad y factor de integración política (39), desde la idea de que ambas eran “propias” históricamente y habían convivido con distinta presencia, siendo conocidas incluso por los euskaldunes. Se huyó de cualquier debate esencialista o identitario y del alcance político de atribuirles otro significado que no fuera el de medio de comunicación, con los efectos relevantes derivados de su oficialidad territorial total para el castellano y parcial para el euskera. Este punto de partida supuso una mejor posición para la lengua oficial predominante en la sociedad y en las instituciones políticas y administrativas, de modo que la oficialidad de la otra lengua era limitada en el territorio vinculando su alcance institucional a su presencia social limitada en origen, todo lo cual consolidó la diglosia. Sirvió, además, para reducir el compromiso institucional en la promoción de su conocimiento y uso social y oficial (40).

(37) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: Comentario al artículo 9, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Madrid, 1992, pp. 155-158.

(38) Conforme al artículo 20.3: “Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara”. Requieren tal quórum, además de la reguladora del euskera, la que fija el número de parlamentarios y la elección del Parlamento (Art. 15), la de presupuestos (Art. 18), la de iniciativa legislativa popular (Art. 19), la refundición de textos legales (Art. 21.2), la de composición y atribuciones del Presidente y del Gobierno (Arts. 25 y 30) y la de Administración Local (Art. 46).

(39) En este sentido el preámbulo de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña, afirma que “la lengua catalana es un elemento fundamental en la formación y la personalidad nacional de Cataluña, un instrumento básico de comunicación y cohesión social de los ciudadanos y ciudadanas [...] testimonio de fidelidad del pueblo catalán hacia su tierra y su cultura específica”.

(40) J. VERNET I LLOBET, *Normalització Lingüística i accés a la funció pública*, Barcelona, 1992, pp. 43-45, identifica el carácter de lengua oficial con el de lengua propia: “El carácter de *propio* es un rasgo distintivo de las lenguas autonómicas. Aunque no todas, puesto que la lengua vasca en Navarra comparte la citada calificación con la lengua castellana. Por tanto, en general, se trata de una diferencia a favor de las lenguas territoriales que sitúa al castellano como

II. LA LEY FORAL DEL VASCUENCE

1. Proyecto de Ley Foral del Euskera

Cumpliendo la exigencia del artículo 9 de la LORAFNA, y a fin de formar el marco legal-institucional previsto en aquella, el Gobierno de Navarra elaboró un borrador de anteproyecto de ley para ser negociado con los grupos parlamentarios (41). Un año después remitió al Parlamento el "Proyecto de Ley Foral del Euskera", que dio lugar a la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce. El Proyecto estaba compuesto por la exposición de motivos, veintinueve artículos y dos disposiciones finales (42). Pretendía, según expuso el Consejero de Educación y Cultura Sr. Felones, "el desarrollo de la Constitución en su artículo 3.3 y el desarrollo del Amejoramiento en su artículo 9.2":

"Esto traía como consecuencia la aparición de una zona vascofona donde la cooficialidad plena al máximo nivel estaba garantizada en el artículo 9.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Y la aparición, a su vez, de una zona mixta y una zona no vascofona, basada en el principio de fomento y amparada en el artículo 3.3. de la Constitución, fomento que se pretende más o menos intensivo en la zona mixta y más o menos matizado en la zona no vascofona" (43).

A reserva de invocar sus previsiones y régimen cuando se detalle el contenido de la Ley vigente, se ha de hacer constar que en su artículo 5 se previó establecer una zonificación diferenciando entre la zona vascofona, la zona mixta y la no vascofona. El régimen del uso oficial, de la enseñanza y de los medios de comunicación se regulaba de modo diferenciado para cada una de ellas (44).

lengua oficial por un hecho externo, dado que su oficialidad se produce por ser lengua preceptiva en el ámbito estatal, mientras que la lengua territorial lo es por una motivación intrínseca: la realidad histórica y social de la comunidad. El término *propio*, pues, se contrapone esencialmente a las palabras *común* y *ajeno*: *común* a todas las Comunidades Autónomas y *ajeno* a la comunidad respectiva. De forma que tales adjetivos, por contraposición, son predicables del castellano en los territorios en donde existe una autodenominada o lengua propia".

(41) En el debate y votación del dictamen de la Ley Foral, el Consejero Sr. Felones expuso la actitud de los grupos sobre aquel texto: "La consecuencia de esta invitación podríamos resumirla diciendo que provocó un silencio elocuente de los Grupos Parlamentarios, las críticas generales de los grupos nacionalistas y una nula voluntad de negociación de los grupos políticos representados en el Parlamento, a excepción del Grupo de los Nacionalistas Vascos (*Diario de sesiones*, 80, 1 de diciembre de 1986, p. 7).

(42) *B.O.* Parlamento de Navarra de 9 de octubre de 1986, pp. 13-17. Su contenido será expuesto en relación con el de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce.

(43) *Diario de sesiones*, 80, 1 de diciembre de 1986, p. 7.

(44) Las reacciones frente al Proyecto de Ley fueron diversas y las describió dicho Consejero de modo muy real y expresivo: "En los sectores nacionalistas, hubo un rechazo mayoritario, con alguna ligera excepción como pudo ser la del lingüista Pello Salaburu y, todo hay que

1.1. *Enmiendas a la totalidad*

El proyecto de ley fue objeto de tres enmiendas a la totalidad. La primera, la que presentó el Grupo Parlamentario Popular con texto alternativo. La segunda fue la del Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco también con texto alternativo. La tercera enmienda, asimismo acompañada de un nuevo texto, la registró el Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro (45).

1.1.1. Enmienda del Grupo Parlamentario Popular

El Grupo Popular la presenta por “entender que el texto sometido a la consideración del Parlamento no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

Invocando el artículo 9.2 de la LORAFNA, concreta las “zonas vascoparlantes, en las cuales se establece la cooficialidad del vascuence con todas sus consecuencias”. Para el resto de Navarra se establece “la exclusiva oficialidad del castellano [que] no impide [...] que el Gobierno de la Comunidad Foral realice acciones de fomento del vascuence, en cuanto patrimonio cultural, lo que en su día podrá dar lugar a una ampliación de las zonas vascoparlantes, modificación que se reserva a la decisión, mediante Ley Foral, del Parlamento de Navarra”.

En los trece artículos del texto alternativo se regulaba exclusivamente el uso del vascuence en las zonas consideradas vascoparlantes, “donde el vascuence mantiene un grado suficiente de vitalidad, reflejado en el número de hablantes y en otros factores sociolingüísticos que hacen indiscutible la referida calificación” (Art. 2.1). Los artículos 1, 2 y 3 determinaban las zonas vascoparlantes y el carácter de lengua oficial del vascuence en ellas, junto al castellano (Art. 3). En el resto del territorio de la Comunidad Foral, considerado como “zona no vascoparlante”, el Gobierno de Navarra “fomentará la enseñanza del vascuence [...] con pleno respeto al principio de voluntariedad. Asimismo, velará por la presencia del vascuence en los medios de comunicación de carácter público” (Disposición Adicional).

decirlo, una actitud muy responsable de los Nacionalistas Vascos, que en todo caso intentaron buscar el acuerdo máximo en torno al proyecto de Ley presentado. Por parte de los sectores no nacionalistas hubo lo que yo llamaría un farisaico desgarrar de vestiduras, puesto que alguno de estos grupos, en definitiva, hablaron de una cooficialidad en toda Navarra, y así se reflejó en las enmiendas que trajeron a este Pleno y que fueron derrotadas por la Cámara. UPN presentó una enmienda a la totalidad, como asimismo el Partido Demócrata Foral de Navarra-PDP, una enmienda, en definitiva, que se envolvió, en este segundo caso, en una campaña de acusaciones que, a la vista de cómo han circulado los acontecimientos, debemos llegar a la conclusión de que no eran verdaderas, por no decir que en su mayor parte (...) se han confirmado falsas” (*Diario...*, cit., pp. 7-8).

(45) *BOPN*, 60, 4 de noviembre de 1986, pp. 2-12.

En la defensa de la enmienda, el portavoz del Grupo, Sr. Del Burgo, afirmó que en su intervención “no hay ni habrá ni un ápice de visceralidad ni de crispación”, para terminar afirmando:

“No somos dogmáticos, ni tenemos la arrogancia de pretender que la verdad es exclusivamente nuestra. Sólo exigimos respeto para nuestra actitud. Estamos libres de componendas y no tenemos que pagar ningún precio a nadie” (46).

Invocando al arzobispo medieval Jiménez de Rada, aludió a la pertenencia de Navarra a una “comunidad superior” hispánica, a la presencia del romance en el Fuero General y en las Leyes de Corte y a la convivencia de lenguas y culturas diferentes. Negó que el vascoence sea elemento clave de la identidad:

“Pero el vascoence no es nuestra única lengua propia. De ahí que no podamos compartir la tesis del redactor del estudio sociolingüístico que ha servido de base al Gobierno para la redacción del proyecto de Ley, cuando afirma que el vascoence es la clave de la identidad de Navarra [...] La identidad de Navarra no viene definida por el vascoence, que forma parte del ámbito cultural de nuestro pueblo, pero que no es el único factor determinante de su identidad”.

Afirmó que el retroceso histórico del vascoence:

“no ha sido por la represión, como se pretende desde algunas posiciones políticas radicales, sino por la consolidación de otra lengua, surgida entre nosotros, tan propia o autóctona como el vascoence, que hoy llamamos castellano...” (47).

Para el portavoz popular un “aspecto esencial de la cuestión del vascoence es su relación con determinados planteamientos políticos del naciona-

(46) *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, 4 de noviembre de 1986, pp. 19 (63)-21 (65).

(47) En el debate de las enmiendas a la exposición de motivos rechazó el apartado tercero del proyecto en el que “se habla de la larga discriminación o cuando menos de un consentido abandono; yo creo que eso son apreciaciones subjetivas que contribuyen a clarificar lo que la Ley previene respecto del cumplimiento de las obligaciones legales en cuanto al Amejoramiento del fuero y al cumplimiento de esa labor de fomento que el Gobierno tiene” (*Diario de sesiones*, 19-11-1986, 35, p. 31(263)). Como se ha expuesto, no participaba de la misma opinión el Sr. Sagredo, portavoz del Grupo de la UCD, al que también pertenecía el Sr. Del Burgo, cuando en el debate de la propuesta de resolución de 3 de noviembre de 1980 se alegraba del “cese de la represión a que ha estado sometida durante años la cultura vasca” (*Diario...*, cit., p. 9). El Sr. Sagredo entraba a formar parte del grupo de quienes sostienen “posiciones políticas radicales”.

Tampoco participó de la opinión el portavoz de UPN, Sr. Allí: “A nuestro grupo no le causa ningún pavor que en el párrafo 2 se haga referencia a la existencia de motivos de orden extralingüístico, que han puesto muchas veces en quiebra la existencia o, por lo menos, el mantenimiento del vascoence, ni tampoco que en el párrafo 3 se haga la valoración de que ha habido procesos de discriminación o por lo menos de consentido abandono, por cuanto esto entendemos que no es más que una valoración objetiva de un proceso histórico, sin necesidad de acudir a ejemplos que bien podrían ser utilizados” (*Diario de sesiones*, 35, p. 33 (265)). Como ejemplo de lo afirmado me remito a las acciones del gobernador civil de Navarra prohibiendo usar el euskara en las escuelas de la montaña y a las actuaciones del Gobierno de Romanones que prohibió usar en las escuelas otra lengua distinta al castellano. Prueba del “consentido abandono” son acciones como las del Ayuntamiento y la Junta local de Ituren que en 1903 apoyaron la exclusión

lismo vasco”. A tal fin expuso las actitudes de Sabino Arana y de Federico Kruszwig para sostener que “la identificación que se hace entre *euskaltzale* y nacionalista ha hecho mucho daño a la lengua y me parece un desastre”:

“Cuando el bilingüismo es natural [...] la cooficialidad es una consecuencia de la propia naturaleza de las cosas. Pero cuando el bilingüismo se trata de introducir en una comunidad esencialmente monolingüe los problemas se multiplican de tal forma que pueden afectar a la convivencia civil”.

“Sería lamentable dividir al pueblo navarro en euskaldunes y castellanófonos, como si se tratara de dos comunidades distintas”.

Defendió el contenido del Amejoramiento sobre la oficialidad del vascuence en la zona vascófona, sin cerrar la posibilidad de que toda Navarra pudiera serlo, porque

“la extensión a toda Navarra de la oficialidad del vascuence sería una acción carente de realismo y contraria a la realidad no sólo histórica sino sociolingüística. Por el contrario, el reconocimiento [...] de la cooficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes es una previsión de extraordinaria importancia para frenar el retroceso del vascuence. Las áreas vascoparlantes no son zonas de fosilización lingüística. Podrán ampliarse o reducirse en función de la demanda social. El bilingüismo podrá extenderse a las restantes zonas en la medida en que el pueblo navarro libremente lo decida. Navarra puede llegar a ser toda ella zona vascoparlante, si tal es la voluntad de su pueblo”.

Rechazó el texto del proyecto de Ley por entender que debe limitarse en su regulación exclusivamente a establecer el régimen de su presencia en las zonas vascófonas, sin previsión alguna para el resto de Navarra, por lo que

“no se ajusta a las previsiones del Amejoramiento del Fuero. El objeto de la Ley no puede ser otro que regular la oficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes [...] en el resto de Navarra la acción del Gobierno podrá ser de fomento del vascuence, en cuanto patrimonio cultural, pero sin interferir la libre voluntad de padres y, en su caso, alumnos en cuanto a la enseñanza y sin extender determinados efectos de la oficialidad a las relaciones con la Administración, a la publicación bilingüe de los Boletines Oficiales, o a la nomenclatura de los topónimos de toda la Comunidad” (48).

del euskera de la enseñanza, como recogió A. CAMPIÓN, *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1907, p. 172. Para J. GÚRPIDE, *Geografía e Historia de Navarra*, Pamplona, 1944, p. 84, “si el vascuence se muere en Navarra será porque los navarros son indiferentes a la extinción de este misterioso legado de nuestra antigüedad”.

(48) En el turno de réplica calificó al contenido de los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 26 como propio de la cooficialidad, insistiendo en que “lo que estamos negando es que se dé aspectos de cooficialidad en zonas que no son vascoparlantes y en las que, por consiguiente, no puede ser cooficial el vascuence”. En relación con la previsión de que en la zona mixta los ciudadanos tuvieran derecho a usar ambas lenguas en sus relaciones con las administraciones públicas, afirmó: “Este es un efecto clásico y típico de la cooficialidad [...] en este aspecto se sale totalmente del Amejoramiento del Fuero”. [...] “Darle al vascuence en las zonas no vascófonas la posibilidad de mover a la Administración Pública para hacer determinadas actuaciones, evidentemente, eso

1.1.2. Enmienda del Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco

La enmienda a la totalidad formulada por el Grupo Nacionalista Vasco pretendía “declarar la cooficialidad del euskera en Navarra”, tal y como había resuelto el Parlamento Foral en 1980. En la exposición de motivos explicaba que el texto propuesto “reconoce el euskera como lengua propia de la Comunidad Foral y el euskera y el castellano como lenguas oficiales en su ámbito territorial”.

El artículo 2 declaraba que “la lengua propia en la Comunidad Foral de Navarra es el euskera”. El euskera y el castellano tendrían el carácter de lenguas oficiales (Art. 3). A partir de tal oficialidad, “todos los ciudadanos [...] tienen derecho a conocer y usar las lenguas oficiales”, concretando los derechos lingüísticos fundamentales (Art. 5.2), cuyo ejercicio garantizarán los poderes públicos a fin de que sean efectivos y reales (Art. 5.3). Desde el principio de la cooficialidad se regulaba el uso de la lengua en las actuaciones de los poderes públicos en la Administración, la enseñanza, en los medios de comunicación social y en el uso social.

En la defensa de la enmienda el portavoz del grupo proponente, Sr. Cabasés, manifestó que se trataba de “un proyecto alternativo, mediante el cual se propone la declaración de cooficialidad del euskera en toda Navarra”. Planteó la modificación del artículo 9 de la LORAFNA si representaba una dificultad para conseguirla, entendiendo que cuando el citado artículo

“habla de zonas vascoparlantes nos daremos cuenta de que las zonas no hablan y que, en cualquier caso, y si interpretásemos el hablar de las zonas, los topónimos de Navarra, si algo refleja es su realidad euskaldún, desde arriba hasta abajo de Navarra. Por lo tanto, esa interpretación literal avalaría una posición de reconocimiento de la lengua, del euskera como lengua propia de Navarra y, por supuesto, eso conllevaría el aval también para declarar su cooficialidad en nuestro territorio”.

Aludió a cómo la zonificación derivada del artículo 9 LORAFNA introducía

“una división de los navarros, puesto que aquellos que viven en una zona, tienen un idioma oficial, y los que viven en otra zona tienen otro idioma oficial [...] está claro que el artículo 9 del Amejoramiento es una vergüenza política, una vergüenza jurídica para los navarros [...] y mientras eso se mantenga, una divi-

excede de lo que significa la interpretación auténtica de lo que debe ser una cooficialidad” [*Diario de sesiones...*, cit., p. 35 (79)]. En relación con la enmienda del Partido Nacionalista Vasco aludió a la intervención del portavoz del Grupo Socialista: “El señor Cristóbal ha dicho que la zona mixta es una zona en la que la oficialidad no tiene plenos efectos, es decir, en la zona mixta hay efectos de cooficialidad que no autoriza el Amejoramiento del Fuero, que no autoriza la Constitución. Porque una cosa es fomentar el euskera y otra cosa es darle efectos de cooficialidad, que eso solamente se puede hacer en las zonas vascoparlantes, de acuerdo con lo que dispone el Amejoramiento del Fuero” [p. 46 (90)].

sión real de los navarros por razones idiomáticas, vulnerando cualquier principio constitucional, vulnerando la propia realidad que hace que existan vasco parlantes en todas las zonas de Navarra, e imposibilitando un tratamiento normal [...] del problema lingüístico” (49).

En el turno en contra, el Sr. Zubiaur, en nombre del Grupo de Unión del Pueblo Navarro, rechazó el texto alternativo propuesto en la enmienda porque seguía el modelo de la Comunidad Autónoma Vasca, que

“aquí no nos sirve, porque las situaciones son distintas, el traje es distinto, los cuerpos políticos son distintos, y no se puede aplicar el mismo ropaje. [...] El Amejoramiento habla de la lengua oficial castellana y que el vascuence también tendrá el carácter de la lengua oficial en las zonas vasco parlantes” (50).

El portavoz del Grupo Moderado, Sr. Pegenaute, aludió a la disconformidad con el Amejoramiento y a la actitud radical e irreal del contenido del texto propuesto. Hizo referencia a la existencia de dialectos, subdialectos y variedades, invocando la descripción de Luciano Bonaparte y anunciando la presentación de una enmienda para reflejar “una realidad más tangible que la que ustedes adjuntan y hablan de euskera para toda Navarra” (51).

1.1.3. Enmienda del Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro

La enmienda de UPN propuso la devolución del texto remitido y la tramitación del que presentó como alternativo y adujo que el proyecto del Gobierno, además de no acomodarse a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, empleaba

“1) [...] una denominación inadecuada

2) No se adecua a la denominación de la lengua (52).

(49) *Diario de sesiones...*, cit., p. 36 (80). Invocó un acuerdo de la Diputación Foral de 11 de enero de 1896 en el que se acordó “gestionar cerca del gobierno de Su Majestad la declaración preceptiva de la enseñanza del vascuence en las Escuelas del territorio vasco gado”.

(50) *Diario de sesiones...*, cit., p. 41 (85).

(51) *Diario de sesiones...*, cit., p. 44 (88).

(52) Se refería a su denominación como Ley del euskera. En el debate de 4-11-1986 el portavoz de UPN criticaba el uso del término en lugar del de vascuence, que no la utiliza “porque ni quiere, ni le interesa utilizar el sinónimo [...] dígame que se llama euskera porque es el nombre con que se denomina oficialmente en la Comunidad Autónoma Vasca y punto. Pero nosotros seguiremos diciendo que en la Comunidad Foral de Navarra, esa lengua tiene el nombre de vascuence” (*Diario de sesiones*, p. 49).

Se trataba de un debate terminológico porque, conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua, están admitidas como sinónimos referidos a la lengua las voces *euskera*, *euskera*, *vasco* y *vascuence*. TOVAR, A.: “Vascos, vascones, euskera”, *Fontes Linguae Vasconum*, 49, 1987, pp. 5-9

Para cambiar la denominación se presentaron las enmiendas 15 y 141 del Grupo Popular y 142 de UPN, y se aceptó la primera para acomodarla a la utilizada por el artículo 9.2 LORAFNA.

- 3) Presenta ambigüedad en torno a la determinación de dónde tiene carácter oficial el vascuence.
- 4) Sugiere un uso oficial del vascuence más allá de las zonas vascoparlantes.
- 5) Estableciendo unas zonas “vascófonas” y “mixta” que no se corresponden con lo previsto en la Ley 13/1982.
- 6) No garantiza suficientemente el principio de voluntariedad en la elección de la lengua.
- 7) Determina una incorporación del vascuence a los planes de enseñanza más allá de la realidad sociolingüística” (53).

Partiendo del artículo 9 de la LORAFNA, el artículo 2 expuso que el castellano es la lengua oficial de toda Navarra, y el vascuence en las zonas vascoparlantes delimitadas por el artículo 3.1. Se regula el uso de la lengua en las zonas vascoparlantes en el ámbito de la Administración, la enseñanza y en los medios de comunicación social. En el resto de la Comunidad se prevé la enseñanza “del vascuence”, que podrá ser apoyada “por los poderes públicos y, en su caso, ser subvencionadas con arreglo a los programas de fomento de las enseñanzas complementarias que con carácter general se establezcan” (Art. 24).

En sus disposiciones adicionales UPN exigía la existencia de un número mínimo de alumnos para modificar la estructura de los centros educativos (1.^a) y la regularización de los centros escolares de iniciativa privada para el mantenimiento de los apoyos económicos (2.^a).

En el debate sobre la enmienda a la totalidad del Grupo Popular, el Portavoz de Unión del Pueblo Navarro, Sr. Gurrea, además de aceptar los argumentos del Sr. Del Burgo, afirmó:

“...La convicción que tenemos como Grupo político de que los socialistas se están apartando del artículo 9 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y que están metidos [...] en un proceso de huida hacia adelante, de torbellino, en una especie de vorágine con respecto al vascuence, que les ha llevado, a nuestro juicio, a sobrepasar los límites que ellos mismos aceptaban para el bilingüismo hace no muy poco tiempo” (54).

(53) Las enmiendas a la totalidad se rechazaron y la ley quedó finalmente aprobada con los votos en contra de UPN y los nacionalistas vascos, sin que participaran en los debates Herri Batasuna.

El portavoz de la UPN Sr. Alli afirmó en la explicación de voto sobre el dictamen que “no es nuestra Ley, porque no asume todos los postulados de nuestra enmienda a la totalidad y del texto alternativo”. “Se mantiene el criterio de las zonas, al que nuestro Grupo se oponía por entender que no estaba basado en el artículo de la LORAFNA. Sin embargo, en el aspecto positivo, el principio de voluntariedad en que se apoyaba nuestro grupo se ha respetado, incluso se ha hecho énfasis de una forma destacada en la voluntariedad y en la progresividad”. (*Diario de Sesiones* de 2-12-1986, pp. 38-39).

(54) *Diario de sesiones del Parlamento de Navarra*, 4 de noviembre de 1986, p. 25 (69).

También aludió a la división en zonas prevista en el Proyecto de Ley:

“...a una zona que ahora llaman ustedes vascófona, más a una zona que ustedes llaman mixta, y que vaya usted a saber qué quiere decir. Y también, a una zona no vascófona, aunque naturalmente ese uso oficial está [...] muy limitado, pero existe el uso oficial, y, si no, vaya usted al Título, al capítulo correspondiente, y verá que sigue estando debajo del epígrafe del uso oficial” (55).

En el turno de la defensa de la enmienda del Grupo de la Unión del Pueblo Navarro, el Sr. Gurrea abundó en los argumentos que había apuntado en la intervención anterior, rechazó la denominación como Ley del *euskera* y la cooficialidad que, a su juicio, se pretendía establecer. Respecto a la denominación del proyecto como Ley del *euskera*, manifestó que con ello se trataba de no respetar los términos del artículo 9 de la LORAFNA a fin de “señalar que del Amejoramiento [...] el artículo 9, el título de vascuence puede modificarse, como luego modifican otros aspectos importantes de esa Ley” (56). Insistió en la incorrecta elección del título, que no puede ser otro que el que aparece recogido en el artículo 9 citado. Otro tanto imputó a la referencia a la oficialidad del castellano, que no es una lengua oficial más, sino “la lengua oficial de toda Navarra” (57).

El argumento en el que más insistió se refería a la exclusiva cooficialidad en las zonas vascoparlantes, afirmando que no cabe atribuirlo en el resto de las zonas como, a su juicio, pretendía el Gobierno socialista:

“Nosotros entendemos que la necesidad de dotar de un estatuto jurídico a la oficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes no exige en modo alguno extender esa oficialidad a otras zonas, como es la mixta, que ha creado el proyecto del gobierno socialista, porque en ese momento se está desvirtuando ya la propia clasificación que la Ley de Amejoramiento establece, cuando habla de unas zonas vascoparlantes y, *sensu contrario*, establece otras que no son vascoparlantes” (58).

(55) *Diario de sesiones del Parlamento de Navarra*, 4 de noviembre de 1986, p. 26 (70). El portavoz del Grupo Moderado, Sr. Pegenaute Garde, se dirigió al Sr. Gurrea diciéndole: “...no vea pactos, no vea fantasmas, [...] no sea usted maniqueo. El mundo es más rico hoy cultural y educativamente hablando que lo fuera ayer. No se ancle en el pasado”. Reprochó a Del Burgo su lectura parcial y limitada del artículo 9 de la LORAFNA, al que califica de “encaje de bolillos. Hecho y aprobado para salvar una situación política, la de los años 79-82 [...] e ideado y aprobado como si nunca hubiera de tener que desarrollarse. [...] elaboraron ustedes un artículo que permitía salvar un escollo político, pero que nada aclaraba, y lo que es más grave, todo lo dejaba, lo cual es buena treta política, en manos de quien les iba a suceder a ustedes, es decir, nosotros, en el Parlamento” [*Diario...*, cit., p. 31 (75)].

(56) *Diario de sesiones...*, cit., p. 49 (93). El Decreto Foral 135/1996, de 11 de marzo, BON 37/1996, de 25 de marzo, denomina Consejo Navarro del Euskera al órgano colegiado asesor y de participación.

(57) *Diario de sesiones...*, cit., p. 50 (94).

(58) En el turno de réplica insistió en que el proyecto de Ley “establece unas zonas, entre ellas la zona mixta, a la que le da usted un uso oficial”. De tal modo que “si se incluyen como zonas de uso oficial zonas que no están incluidas en lo que nuestro mapa lingüístico califica como zonas vascoparlantes, no va a tener nuestro voto” [pp. 58-59 (103)]. El Presidente del Gobierno, Sr. Urralburu, negó tal extensión de la cooficialidad al resto de las zonas y calificó las propuestas como “medidas de fomento” para “garantizar a los ciudadanos el derecho a dirigirse a la Admi-

A partir de tal pronunciamiento, hizo constar cuál era la línea de política lingüística de UPN, lo que resultará una clara advertencia de sus comportamientos futuros, que, como tendremos ocasión de analizar, llegaron por medio del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre:

“Nosotros, en el texto alternativo creo que hemos dejado claro [...] que esa es la política de bilingüismo que estamos dispuestos a hacer, a ejercer en el caso de que nos cupiera la responsabilidad de gobernar y, en cualquier caso, esos son los términos en los cuales nosotros estamos dispuestos a elaborar un proyecto de Ley de uso oficial del vascuence en Navarra, que tenga una mayoría de votos suficiente como para que sea una Ley ampliamente sentida y consentida por los navarros” (59).

1.1.4. Posición del Gobierno de Navarra

En el debate de las enmiendas a la totalidad, el Gobierno de Navarra, por medio de su Consejero de Educación y Cultura Sr. Felones, expuso su postura, que podemos sistematizar en los siguientes puntos (60):

A) El término *euskera* se utiliza por ser común y sinónimo de otros como *euskara* o *vascuence*, por lo que “no es válido juzgar que nos salimos de la LORAFNA por emplear un sinónimo exacto. Para el Gobierno, *euskera* y *vascuence* son igualmente claros, válidos y hermosos términos”.

B) La calificación del *euskera* como lengua propia, del mismo modo que el castellano, no es una declaración retórica, sino que pretende dejar claros varios motivos:

a) “...la Ley es una norma de protección del patrimonio cultural propio, del que es parte inseparable el *euskera*, como también lo es el castellano”.

nistración Foral también en *euskera*, con independencia de que esta no tenga la obligación de contestarles en esa lengua. [...] es muy libre el Parlamento de Navarra de introducir cualquier medida de fomento del *euskera*, con tal de que no viole a los ciudadanos su derecho a prescindir, a no utilizar, a no aprender, a no estudiar, a no usar el *euskera*” [p. 51 (95)].

(59) *Diario de sesiones...*, cit., p. 50 (94). M. J. IZU BELLOSO, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid, 2001, p. 436: “La regulación del *euskera*, paradójicamente, responde a criterios tomados del nacionalismo vasco conscientemente pensados para combatirlo. [...] El *vascuence* es la lengua oficial sólo en las “zonas vascoparlantes”. Con ello se acoge la idea típicamente nacionalista de que la lengua es propia de una tierra, y cada tierra va unida a una lengua. El *euskera* es la lengua propia del solar vasco, y éste se define por la lengua. Resulta menos importante el factor humano. Es decir, las personas que hablan la lengua, que las zonas –vascoparlantes, nada menos-. Aunque la mayor parte de los vascos no hable *euskera*, es su lengua porque es la lengua de su tierra –y harían bien en aprenderla, añadiría un nacionalista vasco-. El navarrismo acepta acriticamente estas ideas pero les da la vuelta: si evita la oficialidad y la transmisión del *euskera* en la mayoría de las zonas estas ya no pueden ser incluidas en “lo vasco”. La contención de la lengua vasca es una contención a la expansión de las ideas nacionalistas. Si los nacionalistas tienden a pensar que un buen nacionalista debe hablar *euskera*, y que quien habla *euskera* debiera ser nacionalista, los navarristas en perfecta coherencia con ello creen que evitando que se hable *euskera* se evitaría que haya nacionalistas”.

(60) *Diario de sesiones...*, cit., pp. 22 (66)-24 (68).

b) “Porque el concepto de lengua “oficial” no alcanza a reflejar esta realidad, que va más allá de una calificación jurídico-administrativa”.

c) “Porque se hace necesaria una referencia en tal sentido con el fin de asociar el contenido de la Ley a los preceptos constitucionales que hablan de las lenguas de las Comunidades”.

d) “Al margen del mayor o menor arraigo material de que hoy goce el euskera, es indiscutible su condición de lengua de la Comunidad. La declaración de lengua propia sienta el punto de partida de una política de fomento y protección como la que se propone (...) al margen de la regulación de la oficialidad”.

C) La ley respeta el principio de territorialidad previsto en el artículo 9 de la LORAFNA, al determinar las zonas vascoparlantes y regular la oficialidad del euskera “en esa zona y sólo en esa zona”.

Rechazó la actitud de quienes “de la cooficialidad reservada sólo a la zona vascófona deducen la impropiedad de cualquier medida relacionada con el euskera fuera de esa zona”. Calificó esa pretensión como

“delimitación disgregadora y segregacionista que no sólo atañe a la oficialidad, sino a la cultura y a la propia realidad social de Navarra como comunidad única y unida. No dice esto el Amejoramiento; nuestra norma básica de convivencia nos define como Comunidad. No puede invocarse el Amejoramiento para producir una división en dos comunidades diferentes”.

D) Del mandato del artículo 3.3. CE de “respeto y protección” del patrimonio cultural se deduce un deber de fomento, porque

“sólo una lectura castrante y segregacionista de nuestro Amejoramiento daría la espalda a esta necesidad y a esta obligación que constituye, acaso, el reto más considerable, por más comprometido, que nos plantea la Ley. [...] Hablamos de expectativas culturales, de actitudes favorables al aprendizaje y uso del euskera, de intereses comunicativos entre los ciudadanos. Sería sarcástico hablar de fomento allá donde ya no se hace preciso hacerlo porque todos lo emplean regularmente; el verdadero fomento es el que se aplica a situaciones nuevas, a circunstancias dificultosas, a demandas insatisfechas”.

E) La delimitación de una zona mixta tiene por finalidad el fomento positivo:

“Considerar que alguna de estas medidas dan lugar a una oficialidad encubierta, como algunos parecen afirmar, no es sino desconocer la doctrina constitucional al respecto (61) [...] en el proyecto queda suficientemente de manifiesto la excepcionalidad y la particularidad de las medidas que se proponen, cosa distinta a su normalidad, esto es, a su generalización en todos y cada uno de los casos posibles; y asimismo es evidente que las medidas que se proponen afectan sólo a la Administración Foral o Local, nunca a la del Estado, que en caso de oficialidad real debería estar vinculada”.

(61) Se refería al STC 82/86, de 26 de junio, en la que se expone el significado de la oficialidad de una lengua y la diferencia con las medidas de fomento.

Instó a la Cámara a rechazar las enmiendas a la totalidad y a la aprobación del Proyecto, al que calificó de positivo y adecuado al marco constitucional y a la realidad cultural, social y lingüística de Navarra, como “un paso más en el desarrollo de una comunidad basada en la convivencia, en el respeto, en la identidad propia y en la libertad de todos y cada uno de los ciudadanos”.

1.2. Enmiendas parciales

Al Proyecto de Ley Foral se presentaron ciento treinta y nueve enmiendas parciales (62). Los Grupos que habían formulado enmiendas a la totalidad convirtieron los artículos de sus textos alternativos en enmiendas a los distintos artículos del Proyecto, salvo el Grupo Nacionalista Vasco, que por su gran divergencia con el Proyecto sólo formuló doce enmiendas parciales a cuestiones muy concretas que no implicaban aceptar el contenido del texto.

En el debate en Comisión se estimaron muy pocas enmiendas, por lo cual el texto dictaminado y aprobado fue, sustancialmente, el que había sido remitido por el Gobierno de Navarra. La mayor parte de las aprobadas fueron enmiendas *in voce* elaboradas sobre algunas de las presentadas, con intención de buscar el máximo consenso (63). Esto produjo posicionamientos finales sobre el dictamen que, en algún caso, supuso una actitud más favorable que la refejada en las enmiendas y el debate a la totalidad.

En el debate y votación del dictamen aprobado por la Comisión de Régimen Foral, los grupos enmendantes recogieron el fundamento de sus enmiendas y de sus posturas finales.

1.2.1. Grupo Popular

El texto alternativo presentado con la enmienda a la totalidad fue transformado en veinticinco enmiendas al articulado en las que se recogieron las discrepancias con el proyecto remitido por el Gobierno, en cuanto a los siguientes aspectos fundamentales:

a) Denominación de la Ley como del *euskera* en vez del *vascuence* como figuraba en el artículo 9 de la LORAFNA.

(62) El mayor número de enmiendas las presentó el Grupo de UPN (50), seguido por los Grupos Moderado (32) y Popular (25).

(63) En el debate del Dictamen el Consejero Sr. Felones destacó la labor del Grupo socialista, “auténtico vertebrador de la política navarra y puente de unión de las fuerzas antagónicas que se sientan en este Parlamento”. Aludió en este sentido a la labor del Grupo Moderado y de su portavoz Sr. Pegenaute, que aportó “moderación en las actitudes a lo largo del debate, unos deseos de entendimiento y acuerdo que se veían difíciles al comienzo de estos mismos debates, un esfuerzo reiterativo en algunos casos, denodado en todos ellos por aunar posturas, y la presentación de alternativas razonables que (...) han traído como consecuencia, a través de las enmiendas *in voce*, la posibilidad de llegar a acuerdos con otros Grupos Parlamentarios...” (*Diario...*, cit., p. 8).

- b) Sustitución de la expresión *promover* por *proteger* (art. 1.2.b).
- c) Referencia expresa a los principios de voluntariedad, gradualidad y respeto en materia de enseñanza (art 1.2.c).
- d) Introducción de la referencia al respeto de las variedades dialectales de Navarra (art. 1.3 y disposición adicional).
- e) Referencia expresa a la Ley como desarrollo del art. 9 de la LO-RAFNA (art. 2).
- f) Carácter consultivo y no vinculante del informe de la Real Academia de la Lengua Vasca (art. 3.3).
- g) Concreción de que la modificación de las zonas requerirá Ley Foral con el mismo quórum que la Ley propuesta a votación (art. 5.2).
- h) Edición separada y simultánea en vascuence y castellano de los Boletines Oficiales de Navarra y del Parlamento (art. 7)
- i) Regulación de los topónimos (art. 8.1)
- j) Supresión de todo indicio de cooficialidad en la zona mixta (art. 16).
- k) Supresión de la obligatoriedad de determinar las plazas de funcionarios en las que el conocimiento del vascuence es obligatorio o mérito (art. 16).
- l) Clara referencia al principio de voluntariedad como marco de la acción de fomento en las zonas no vascófonas.
- m) Facultad de los padres y tutores para elegir la enseñanza en vascuence o en castellano en las zonas vascófonas.
- n) Supresión de la facultad de crear centros para la enseñanza en vascuence por parte de la Administración Foral (art. 26.1)
- o) Eliminación en la Exposición de Motivos de expresiones conflictivas sobre las causas del retroceso del vascuence.

El Grupo Popular emitió voto favorable al dictamen, a pesar de que no prosperaron todas las enmiendas en su literalidad, aunque algunas fueron recogidas parcialmente en las enmiendas transaccionales *in voce* que se presentaron en la Comisión (64). Lo justificó aduciendo que “tenemos una concep-

(64) En el debate sobre el Dictamen de la Ley, el Consejero Sr. Felones aludió a la “actitud del Partido Demócrata Foral (PDF-PDP), representado en la figura del Sr. Del Burgo, es preciso constatar que ha pasado de las amenazas de cooficialidad en toda Navarra, inconstitucionalidad y remisión al Tribunal Constitucional de que hizo gala en el Pleno y el debate en Comisión en el primer día, al anuncio todavía no confirmado de la posibilidad del voto a favor, dado el cambio drástico que, según ellos, se ha producido en el proyecto a su paso por la Comisión” (*Diario de sesiones*, 80, 1 de diciembre de 1986, p. 8).

ción del vascuence como elemento no de confrontación, sino como elemento de unión de todos los navarros en torno a un planteamiento ancestral de nuestra tierra...". Insistió el Grupo Popular en "que no se utilice como arma arrojadiza para planteamientos políticos que, lejos de unir a los navarros, lo que hacen es distorsionar su convivencia". A pesar del voto favorable al dictamen reprochó al texto aprobado en la C omisión el tratamiento de los dialectos de la lengua vasca y el uso de la lengua unificada o *batúa*:

"...a nosotros nos hubiera gustado que en el proyecto se hiciera mucha más referencia o hincapié que la que se hace a las variedades dialectales del vascuence. El proyecto ha apostado por el batúa. El batúa, en nuestra opinión, es un artificio creado para sostener unos planteamientos políticos que, evidentemente, nuestro Grupo no comparte" (65).

1.2.2. Grupo Nacionalista Vasco

Por medio de las enmiendas al articulado trató de recoger su texto alternativo y sus profundas discrepancias con la concepción y el modelo del proyecto de Ley Foral, que se manifestaron en su voto contrario al dictamen. El portavoz Sr. Cabasés la calificó de "Ley raquítica", que había sido posible por

"los votos que aportaba la derecha, y la derecha exigía rebajar el proyecto de Ley. Rebajar el Proyecto de Ley en una medida que quizá ha sido menor de lo que ustedes mismos piensan" (66).

1.2.3. Grupo de Unión del Pueblo Navarro

Su texto alternativo al Proyecto de Ley Foral fue transformado en cincuenta enmiendas al articulado. En el debate en Comisión apoyó numerosas enmiendas *in voce* desde "una actitud positiva de colaborar en la elaboración

(65) En el debate de las enmiendas calificó al *batúa* de "idioma nacional (...) elemento de unificación lingüística de algo que no estaba unido". Invocó un texto del P. Lino Aquesolo en el que se afirma que "manipular una lengua no es servirla, no se puede hacer, sobre todo en nombre de la lingüística y de la ciencia, se puede estudiar, los científicos la estudian en sus fuentes, en el pueblo, en la literatura, pero querer luego manipular esa lengua es algo que ha fracasado en otros a quienes se acusa de haber manipulado" (*Diario de sesiones*, 30, p. 40). J. I. DEL BURGO, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra*, Pamplona, 1987, p. 149: "La mitificación de la lengua como factor de identidad vasca será la causa de que, con el nacimiento del nacionalismo político, se produzca ya en el siglo XX un intento de recuperación del vascuence, que culminará en la adopción por la Real Academia de la Lengua Vasca del *batúa* como idioma unificado, en el que se expresan las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que se ha incorporado a las líneas bilingües o en *euskera* de la enseñanza de dicha Comunidad".

Sobre el proceso y contenido de la normalización: L. MICHELENA: "La normalización de la forma escrita de una lengua: el caso vasco", en *Lengua e Historia*, Madrid, 1985, pp. 213-228. E. IBARZÁBAL, *Koldo Mitxelena*, Donostia, 2001.

(66) *Diario de sesiones*, 81, p. 36 (92).

de un proyecto de ley que supusiese una mejora cualitativa y cuantitativa respecto al remitido”. Destacan como nuevos aspectos positivos:

- a) La conformidad de su denominación a la contenida en el artículo 9 LORAFNA, aunque “ambas acepciones son perfectamente válidas incluso desde el texto en que está elaborada la Ley, que es el castellano” (67).
- b) Superación de la ambigüedad sobre el alcance del uso oficial.
- c) Acomodación de los principios de voluntariedad y progresividad.
- d) Precisión de la incorporación a los planes de enseñanza.

En la medida en que, a pesar de lo anterior, mantenían discrepancias con el texto dictaminado, el Grupo se abstuvo, actitud que “supone [...] un apoyo, como se ha puesto de manifiesto en los debates al contenido de la Ley y a las modificaciones que en la misma se han introducido, pero un poner de manifiesto que ésta, evidentemente, no es nuestra Ley, porque no asume todos los postulados de nuestra enmienda a la totalidad y del texto alternativo” (68).

2. Los principios inspiradores de la Ley Foral

En la exposición de motivos de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasuence, se establecen los principios de su regulación conforme al artículo 9 de la LORAFNA:

A) Su valor, cultural, social y de identidad: ¶

“Dentro del patrimonio cultural de las Comunidades, las lenguas ocupan un lugar preeminente. Su carácter instrumental de vehículo de comunicación huma-

(67) *Diario de sesiones*, 81, p. 38 (94).

(68) *Diario de sesiones*, 81, p. 39 (95). En el final del debate a las enmiendas al articulado, el portavoz Sr. Alli había hecho constar que actuaba “fiel al mandato imperativo que constituye la condición de portavoz y, por tanto, dando ejemplo de disciplina, que alguna eficacia podrá tener [...] y espero que esto lo comprendan, no sólo sus señorías, sino también el pueblo de Navarra” (*Diario de Sesiones*, 35, p. 33 (265)). En el debate sobre el dictamen, contestando al Sr. Pegenaute, afirmó: “No voy a entrar en cuál sería mi opinión, porque usted me la he pedido reiteradas veces, porque usted sabe perfectamente que, cuando se es portavoz, no se está en la tribuna para defender opiniones propias, sino las opiniones del Grupo Parlamentario o del Partido Político al que se representa (...) aunque pueda tener opiniones discrepantes en su seno y en sus debates, la disciplina, la coherencia y el servicio a los intereses que el Partido como tal busca hacen que no existan opiniones personales en su manifestación externa, sino opiniones del Partido. Y para más detalles, señor Pegenaute, programas de mano” (*Diario de sesiones*, 80, p. 23).

(69) M. HERRERO DE MIÑÓN, “Bases...”, cit., p. 15, cita a von Humboldt: “De las circunstancias que acompañan a la vida de una nación hay una que es el alma misma de la nación, aparece en todo momento unida a ella y conduce la investigación a un círculo permanente, tanto si se la considera causante como causada, y es la lengua. Sin acudir a la lengua como instrumento cualquier intento de identificar las características nacionales será inútil, ya que sólo en la lengua se manifiesta y se acuña la totalidad del carácter nacional a la vez que en ella, como en medio de entendimiento general del pueblo, se enraízan las diferencias individuales”.

na por excelencia hace de ellas soporte fundamental de la vida social, elemento de identificación colectiva y factor de convivencia y entendimiento entre los miembros de las sociedades (69). Al mismo tiempo, las lenguas son símbolo y testimonio de la historia propia. En la medida que recogen, conservan y transmiten a lo largo de las generaciones la experiencia colectiva de los pueblos que las emplean” (Exposición de Motivos 1.º) (70).

B) Procesos de cambio y valor de la pluralidad:

“La condición dinámica del fenómeno lingüístico y la complejidad y variedad de los factores que en él intervienen han dado lugar históricamente a continuas fluctuaciones en lo que a la implantación de las lenguas en las Comunidades se refiere: la expansión de unas y el retroceso de otras, forzados en ocasiones por motivos de orden extralingüístico, son sin duda las más significativas. En estos cambios han intervenido frecuentemente actitudes opuestas a las que fundamentan el hecho comunicativo, propiciadas por quienes atribuyen erróneamente a las lenguas un poder disgregador o no alcanzan a ver la riqueza última que esconde la pluralidad de lenguas” (E.M. 2.º) (71).

C) Protección del patrimonio cultural navarro:

“Aquellas Comunidades que, como Navarra, se honran en disponer en su patrimonio de más de una lengua, están obligadas a preservar ese tesoro y evitar su deterioro o su pérdida. Mas la protección de tal patrimonio no puede ni debe ejercerse desde la confrontación u oposición de las lenguas sino, como establece el artículo 3.3. de la Constitución, reconociendo en ellas un patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección (E.M. 3.º) (72).

(70) Coincide con el texto del primer párrafo del Proyecto de Ley Foral. Para A. CAMPIÓN, *Gramática de los cuatro dialectos literarios de la lengua euskara*, Tolosa, 1884, p. 14, “el euskara es algo, mucho más que un instrumento de investigaciones científicas; es la lengua de nuestros padres [...] es un testimonio vivo y fehaciente de la jamás domada independencia nacional; y es elemento que tiende a diferenciarnos, a dotarnos de fisonomías propia, y por lo tanto, a crear obstáculos a nuestra completa asimilación, desde hace tiempo perseguida y puesta en práctica por tan arteros medios. Por eso dije yo [...]: cada palabra euskara que se pierde, se lleva un pedazo del alma nacional”. El mismo autor en el prólogo a las *Obras de Iturralde y Suit*, I, Pamplona, 1912, p. LVII, afirmó: “Sabía que con la lengua a una se marchaban otras muchísimas cosas bellas y buenas; veía abrirse un ancho portillo a la asimilación completa e irremediable y quería cerrarlo, reavivar el sentimiento étnico de suerte que Nabarra, al ver la desaparición del baskuenze, gritase: “Me están robando mi yo”.

(71) Coincide con el texto del segundo párrafo del Proyecto de Ley Foral. Para A. CAMPIÓN, *Gramática de los cuatro dialectos literarios de la lengua euskara*, Tolosa, 1884, p. 12, “Las lenguas, lo mismo que los individuos, nacen, se desarrollan y mueren con arreglo a leyes naturales, y con esto dicho está, inmutables. Cuando una raza determinada, por causa bien sea externa, bien interna decae, decae asimismo su lenguaje; si otras razas han llevado más lejos que ella la cultura, la raza estacionaria se ve obligada a tomar prestada una ración de vocablos, que desde luego revelan su origen exótico; si en el combate por la existencia ha sido vencida, o si las llamadas fatalidades históricas la han colocado al lado de otras más numerosas, y por consiguiente más fuertes, que de todas partes la cercan y la estrechan, la raza subyugada o acorralada pierde su idioma propio, o éste sufre la gran influencia de los idiomas dominantes, alterándose y corrompiéndose”.

(72) Sólo coincide en la primera parte con el texto del Proyecto, que tenía una redacción de mayor compromiso con el proceso de recuperación de la lengua: “Aquellas comunidades que,

D) Desarrollo del artículo 9 de la LORAFNA:

“Sobre estos principios se asienta esta Ley Foral que viene a dar cumplimiento al referido mandato constitucional y a desarrollar las previsiones contenidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” (E.M. 4.^o).

3. Su objeto y sus objetivos. Los dialectos

La Ley Foral tienen por objeto “la regulación del uso normal y oficial del vascuence en los ámbitos de la convivencia social, así como en la enseñanza.” (Art. 1.1) (73). A tal fin establece los siguientes objetivos:

a) Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence y definir los instrumentos para hacerlo efectivo (74).

b) Proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso (75).

c) Garantizar el uso y la enseñanza del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra” (76).

como Navarra, se honran en disponer en su patrimonio de más de una lengua, están obligadas a preservar y acrecentar ese tesoro, y más cuando parte de él se encuentra en condiciones de deterioro por efecto de una larga discriminación o, cuando menos, de un consentido abandono. Mas la recuperación de dicho patrimonio no puede ni debe sustentarse en razones semejantes a las que han dado lugar a su menoscabo. Antes al contrario, se hace preciso reconocer en la concurrencia de lenguas no un motivo de confrontación u oposición sino un privilegio que se extiende a todos los miembros de la comunidad, sea cual sea su lengua”. Fue modificado por una enmienda *in voce* del Grupo Socialista. Las referencias a la “larga discriminación” o al “consentido abandono” fueron objeto de enmiendas y debate en el que destacó el rechazo de tales expresiones por parte del portavoz del Grupo Popular Sr. Del Burgo, como se ha expuesto a propósito de su enmienda a la totalidad.

(73) En relación con el Proyecto se sustituyó el término *euskera* por *vascuence* y la expresión “todos” referida a los “ámbitos de la convivencia social”.

(74) A fin de hacerlo posible en el ámbito local se dictó el Decreto Foral 9/1990, de 25 de enero, que estableció un sistema de ayudas para la financiación de proyectos para la protección y fomento del vascuence elaborados por las entidades locales, que permitió crear servicios municipales de vascuence apoyados por el Gobierno. Fue derogado por el D. F. 297/1998, de 13 de octubre, BON 130/1998, de 30 de octubre, que reguló el marco de cooperación entre el Gobierno y las entidades locales para la protección y fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal y responder a las exigencias lingüísticas derivadas de la Ley Foral del Vascuence en las zonas vascófona y mixta

(75) El Proyecto señalaba como objeto “impulsar la recuperación...”, que fue sustituido por “Proteger la recuperación...”.

(76) Se incorporó el principio de “respeto” a los de “voluntariedad y gradualidad” del Proyecto.

3.1. *Las variedades dialectales propias de Navarra*

El apartado 3 del artículo 1 añade que “las variedades dialectales del vascuence en Navarra serán objeto de especial respeto y protección” (77). En la Disposición Adicional se encomienda al Servicio de Cultura-Institución Príncipe de Viana del Gobierno de Navarra acometer las actuaciones precisas para su cumplimiento (78).

Tal apartado, además de valorar los dialectos navarros, forma parte de una actitud “purista” de la lengua y tiene, también, un significado “político” de contraposición y afirmación de lo navarro frente a lo vasco, representado por el batúa. El valor originario de la lengua se halla en sus dialectos, mientras que se atribuye a la lengua unificada un puro significado político.

El dialecto representa el habla pura y popular de la aldea y el caserío. El “vascuence campesino” de los lugares apartados “donde se conserva menos adulterado” (79). Además, los dialectos propios constituyen un elemento de la identidad cultural y esencial navarra que se enfrenta al batúa como elemento cultural de la identidad y esencia vasca. A la lengua normalizada se le atribuye un propósito de unificación lingüística al servicio de un proyecto político (80).

(77) Este nuevo apartado fue incorporado en Comisión como consecuencia de las enmiendas 8 de UPN y 11, 14, 102, 104 y 113 del Grupo Moderado, que hicieron referencia a los dialectos existentes en Navarra. El texto incorporado fue el de una enmienda *in voce* de este último Grupo aprobada por unanimidad.

(78) Fue incorporado por una enmienda *in voce* del Grupo Moderado que fue aprobada por unanimidad (*Diario de sesiones...*, cit., 35, p. 17 (249)).

(79) A. IRIGARAY en el Prólogo a E. ZUBIRI y A. IRIGARAY: *Prosistas navarros contemporáneos en lengua vasca*, Pamplona, 1958, p. 10.

(80) El portavoz del Grupo Popular Sr. Del Burgo defendió los dialectos frente al batúa, que responde a la “concepción de un idioma nacional, que condujo al final a la aceptación del batúa como elemento de unificación lingüística de algo que no estaba unido, y al mantenimiento de los dialectos que eran, precisamente, el vascuence puro y auténtico que hablaba la gente de nuestra tierra” (*Diario de sesiones*, 30, p. 40). “Durante muchos años se discutió dentro de la Real Academia de la Lengua Vasca el tema de la unificación y al final prevaleció un criterio político: hay que unificar porque el vascuence, o el euskera –en ese momento deja de ser vascuence, quiero decir desde el punto de vista político– es la lengua en la que hay que basar nuestra identidad nacional; y ésa es una realidad. (...) El problema es que tras la extensión del batúa se pretende un proyecto político concreto y determinado (...) para fomentar el batúa no siento una especial predilección; para fomentar nuestro vascuence desde luego me tendrá a su disposición y además reconociendo perfectamente las omisiones pasadas (...) le invito a que hagamos la recuperación real del vascuence, pero del vascuence nuestro, del nuestro, no del que nos quieren imponer otros, del nuestro” (*Diario...*, cit., 31, pp. 22 y 23 (67)).

Tal preocupación por los dialectos obedece a un intento de fomentar lo “navarro” frente a lo “vasco”, del navarrismo frente al vasquismo, como la calificó uno de los fundadores de UPN, J. Aizpún: “Proteger el vascuence. Pero no el batúa, que nada tiene de cultura navarra, sino los dialectos vascos propios de Navarra. Promocionando, por todos los medios, la enseñanza de nuestra lengua, y no gastando el dinero de los navarros en promocionar el batúa, que es arma política del nacionalismo” (El timo de la paz, *Diario de Navarra*, 31 de marzo de 1999).

La unificación lingüística fue planteada con anterioridad a los debates políticos en que se fundamenta tal opinión. Es curioso como desde el navarrismo que defiende los dialectos se sigue utilizando el mismo imaginario con que los nacionalistas vascos defendieron el vascuence como un espacio propio y diferenciado contra la penetración cultural ajena a su identidad y tradiciones. Con el mismo esencialismo lingüístico en el que la lengua es el factor diferenciador, los dialectos serían los elementos de la identidad navarra, frente al batúa que lo sería de la vasca que pretende suprimir aquella.

La necesidad de la unificación lingüística fue expuesta por A. CAMPIÓN y P. BROUSSAIN quienes elaboraron en 1922 un "Informe sobre la unificación del euskera" en el que diagnosticaron como causas de la "postración en que ha caído el euskera" a la dispersión dialectal, el menosprecio de las clases sociales altas y "el servicio militar obligatorio que mezcla injustamente a los soldados vascos con gentes de otras lenguas contaminadoras de la de

En similares términos, con duros reproches hacia el Presidente de la Comunidad Foral Sr. Sanz, a su Gobierno y a su Partido, UPN, se manifestó J. J. Uranga (Ollarra): "Es preciso realizar, desde el gobierno, una política social y cultural propia y consecuente con el pasado, el presente y el futuro de Navarra, lingüística y literarias. (...) ¿Qué modificaciones ha introducido UPN? Ni usted, presidente, ni su gobierno, se han preocupado lo más mínimo por idear y desarrollar una ilustración y unos saberes auténticamente navarros, que los tenemos nuestros, en romance y en vascuence, sin tener que importar trajes, chistus, danzas y colores que no son de nuestro país, sino tópicos tan artificiales como el batúa. Hemos cedido en la lengua, llevando el euskera falso y estereotipado, pagado por todos los navarros, hasta donde nunca históricamente se ha hablado" ("No basta, señor presidente", *Diario de Navarra*, 18 de octubre de 1998). "Navarra debería reaccionar con la verdad de su historia y la voluntad democrática de sus gentes. Y no ceder, por ejemplo, ante los falsos lamentos de agresión al euskera, que no es el plural y dialectal euskera nuestro, sino el batúa inventado por etarras y compañeros e impuesto en el Asamblea de Bayona de 1964. Un lingüista del PNV lo calificó de extraño, bárbaro, producto de laboratorio; y también de "idioma de la revolución". Sus fines no son culturales sino políticos. Los ideólogos del nacionalismo saben muy bien que es el único argumento que les queda para llevarnos a su corral. No tienen otras armas ni nueces que las de ETA y el batúa" ("Las nueces", *Diario de Navarra*, 11 de noviembre de 2001). Reiteraba una antigua valoración, *Diario de Navarra*, 13 de diciembre de 1992: "cuando los nacionalistas separatistas hablan del fomento del euskera en nuestra Comunidad Foral no se está aludiendo al vascuence sino al batúa, que nada tienen que ver con la lingua navarrorum; por el contrario, el batúa constituye la mayor amenaza para su supervivencia. No es un secreto que el batúa, lleno de h, de etas griegas, nació entre los fundadores de ETA (Ver Latiegui y Oñatibia: *Euskalzaindia, el batúa y la muerte del euskera*). Lo que salió de la asamblea de Bayona de 1964 fue un nuevo dialecto vasco "extraño, bárbaro, extranjero, producto de laboratorio, amalgama de palabras francesas y castellanas, de arcaísmos olvidados y de latinismos deformes". Según el P. Villasante (*Diario de Navarra* 8 de mayo de 1980) no sirve para ser hablado. Michelena opinaba entonces (*Muga*, nov. 1980) que era un lenguaje ininteligible".

La vinculación del euskera al nacionalismo vasco fue también realizada por el Presidente de la Comunidad Foral Sr. Sanz, *El Correo Español*, 21-12-1998: "Lo que dije, digo y seguiré diciendo es que UPN no está en contra del conocimiento del vascuence, sino contra su politización y su imposición. Que nadie trate de utilizar el vascuence con fines políticos de integración. Yo no estoy en contra del vascuence, estoy en contra de que el nacionalismo vasco lo utilice para conseguir sus fines políticos anexionistas o de territorialidad, por utilizar su terminología".

ellos". Propusieron la unificación de la lengua por medio de la existencia de un dilecto literario unificado "destinado a suplantar con el tiempo a los dialectos vulgares actualmente vivos", con base en la elección de un cuerpo central basado en uno de los cuatro dialectos literarios y aportaciones de los otros dialectos, único medio de evitar su desaparición: "O la lengua vasca se unifica [...] o degenerando irremediabilmente en *patué* el euskera, perece" (81):

"Al euskera literario único, puede llegarse por dos caminos: el uno, recto y llano; el otro, largo, difícil y sinuoso. Y es el primero: la pura prohibición de uno de los cuatro dialectos literarios. [...] Es el segundo, formar el noveno dialecto, ajustando, adornando, puliendo, perfeccionando, completando, acrecentando los elementos formativos dispersos en el habla literaria y rústica, puestos los ojos en el euskera ideal [...]. Ente la prohibición y la generación antedichas, se descubre un arbitrio intermedio que consistiría en elegir, a título de base, ejemplar, patrón o como quiera decirse, un dialecto literario y enriquecerle con los despojos que arrebatásemos a los otros, cuidando de compaginar las ganancias con la naturaleza, complexión, temple, índole e idiosincrasia peculiares del dialecto favorecido" (82).

Se trata de una cuestión de supervivencia de la lengua por medio de su adaptación a la nueva sociedad y sus modos de vida, como expuso MICHELENA

"la unificación, entendida en sentido lato, es, me parece a mí, una condición necesaria para la supervivencia de la lengua en el mundo de hoy, pero ni yo ni nadie piensa que sea suficiente. La vida de una lengua pequeña sobre aislada, hablada por añadidura por una población que en parte la conoce y en parte la ignora, plantea problemas delicados. Nada se consigue sin entusiasmo y sin esfuerzo, pero nada puede hacer las veces de una prudente previsión. Sobre el papel, y acaso también en la realidad, parece que la clave estaría en encontrar un *locus*, un nicho o hueco al que se consiguiera adaptarla. No limitar las ambiciones sería con seguridad contraproducente. Y convendría añadir como conclusión que ningún miembro de otra comunidad lingüística tiene motivo para sentirse amenazado. Hablar de peligro en las circunstancias en que nos hallamos no pasa de ser una broma de gusto muy dudoso" (83).

(81) "Informe de los señores académicos A. Campión y P. Broussain a la Academia de la Lengua Vasca sobre la unificación del euskera", *Euskera*, 1922, pp. 2 y ss.

(82) *Informe...*, cit., pp. 6-7. A tal fin propusieron utilizar el dialecto guipuzcoano: "La solución a la luz de la técnica podrá quedar en balanzas, pero si paramos mientes a las propiedades de la difusibilidad, el platillo cae del lado del guipuzcoano. Dichas propiedades dimanar de la situación central suya. [...] Presenta notorias afinidades con todos los dialectos de su grupo: labortano, alto-navarro septentrional y meridional. De hecho le distinguen arrostos invasores; desposee de su jurisdicción al alto-navarro septentrional en los pueblos de Guipúzcoa, donde le hablaban y va infiltrándose intersticialmente en Navarra por la comarca de Cinco Villas y de los valles de Araiz y de la Burunda" (pp. 8-9).

(83) L. MICHELENA, *La normalización...*, cit., p. 228. Para H. KNÖRR, Norma y diversidad en la lengua vasca, *El Correo*, 13 de junio de 2001, el éxito del proceso de unificación de la lengua propuesto por Gabriel Aresti "fue posible ante todo porque el modelo se fundamentaba en la tradición literaria, huyendo de propuestas arcaizantes y también del peso de la escuela de Sabino Arana, cuyo influjo subsistía aún por los años sesenta. No hay que olvidar, desde luego, que en el último cuarto de siglo ha avanzado espectacularmente el conocimiento del eus-

En Navarra se hablan varios dialectos vascos de tipo central:

– *Alto Navarro Septentrional*: comprende el Valle del Bidasoa y las zonas limítrofes: Vera, Lesaca, Baztán, Santesteban, Ituren, Sumbilla, Ulzama, Leiza, etc. (84) Tiene una variedad de transición hacia el dialecto guipuzcoano en la Burunda (Alsasua, Urdiáin, Echarri-Aranaz, Arbizu, Lacunza, etc.) y variantes relacionadas con el dialecto alavés (85).

– *Alto Navarro Meridional*: antiguamente en la Cuenca de Pamplona y zonas al sur, hoy en el entorno de Roncesvalles (Mezquíriz, Burguete, etc.) (86). AZKUE lo clasificó junto al *Alto Navarro Septentrional*.

– *Bajo Navarro Occidental*: Valcarlos y Aézcoa, común con la sexta Merindad de Ultrapuertos, salvo la aspiración (87).

– *Bajo Navarro Oriental*: Salazar con correspondencia en la sexta Merindad (88).

– *Roncalés*: Hoy ha desaparecido, pero AZKUE lo consideró como dialecto diferenciado del propio de Zuberoa con el que inicialmente se le clasificó (89).

kerá en sus textos, dejando a un lado fantasías y prejuicios (por más que no nos podamos librar, como humanos, de unas y otros)". E. IBARZABAL, *Koldo...*, cit., pp. 161-163, "[...] yo me basé en un tipo de lengua ya existente que, aunque no tengo don de profecía, era la que parecía marcarla pauta; el lenguaje adoptado por la gente más viva, más creadora y más activa entre la que cultivaba el euskera, y sabiendo que este criterio era absolutamente discutible. [...] el dialecto vizcaíno es marginal, igual que lo es el suletino; además, el guipuzcoano, [...] está más cerca del labortano y de las hablas navarras que el vizcaíno. [...] Yo comprendo la reticencia vizcaína, en especial cuando procede de los vizcaínos euskaldunes; respeto la opinión de los erdeldunes sobre el euskera, pero, como diría el viejo profesor, no me parece "de calidad". [...] como consecuencia de todo ello, se adoptó un tipo de lengua mezcla de guipuzcoano, navarro y labortano; para decirlo más exactamente lo definiría así: guipuzcoano de Beterri, alto navarro y labortano. [...] el proceso de unificación de una lengua es un proceso dialéctico. Si tú consigues que una lengua unificada sea aceptada por una comunidad, has creado un nuevo lazo de unión en ella. En nuestro caso se trata de romper el lazo de unión existente hoy en el País y que, en una situación diglósica como la nuestra, es el castellano".

(84) En la clasificación del Príncipe Bonaparte de 1869 se incluyen los subdialectos de Ulzama, Baztán, Cinco Villas, Araquil y Araiz.

(85) En la clasificación del Príncipe Bonaparte dentro del dialecto guipuzcoano se incluye los subdialectos de la Burunda y Echarri-Aranaz.

(86) En la clasificación del Príncipe Bonaparte se incluyen los subdialectos Cis-pamplonés con variedades de Egüés, Oláibar, Arce, Erro y Burguete, de Ilzarbe y Ultra-pamplonés con variedades de Olza, Cizur y Gulina.

(87) En la clasificación del Príncipe Bonaparte se incluye el subdialecto aezcoano, junto con el baigorriano y el labortano.

(88) En la misma clasificación se incluye, además del subdialecto salacenco, los de Cizomixano y del Adour.

(89) Sobre los dialectos y sus distintas clasificaciones: Pedro de YRIZAR: Los dialectos y variedades del Vasconce, en Homenaje a D. Julio de Urquijo e Ybarra, *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País, I*, San Sebastián, 1949, pp. 375-424. TOVAR, A.: Vasco..., cit., p. 8: "...la dialectología vasca, en la parte donde la lengua se ha conservado, parece ser

Los dialectos navarros demuestran lo que constató MENÉNDEZ PIDAL sobre la dificultad de establecer un límite fijo correspondiente a cualquier división administrativa o judicial (90). Su diversidad no es muy significativa, pero es mayor que la existente entre cada uno de ellos y la lengua vasca unificada porque esta se basa en el dialecto altonavarro septentrional, que es el más vivo y hablado en la Comunidad Foral, y en la variante guipuzcoana colindante. El modelo literario tiene un fiel reflejo de las hablas navarras con las que coincide en su mayor parte, diferenciándose mucho más del vizcaíno, como constató Luis MICHELENA “una forma normalizada y razonablemente unitaria de la lengua era imprescindible, más que conveniente” (91), que se fundamentó en los dialectos altonavarro septentrional y guipuzcoano septentrional respecto a los aspectos gráficos y a la morfología verbal:

“a lo que se llegó allí [se refiere a las reuniones de Aránzazu] es a una especie de navarro-guipuzcoano (de Beterri, es decir, de la parte próxima a San Sebastián), con toques labortanizantes, entre los cuales estaba, y esto era algo más que un toque, el empleo en parte obligatorio de la letra *h*. [...] se acabó por adoptar un verbo auxiliar navarro-guipuzcoano que además, en parte, es o ha sido vasco común. Se dio de lado, en otras palabras, a lo que tiene de específico el sistema oriental, en particular el labortano, y más que nada lo que es propio del occidental, más conocido por *vizcatno*” (92).

4. La oficialidad del euskera. Derechos y deberes. El principio de no-discriminación

El artículo 2 declara al castellano y al vascuence “lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a cono-

muy antigua, y la distribución geográfica de las tribus corresponde bastante bien con los dialectos: el mapa de Ptolomeo, como señaló hace muchos años J. Caro Baroja, nos señala la coincidencia de las fronteras de los vascones con los dialectos alto-navarros, de los várdulos con el guipuzcoano, de caristos y autrigones con el vizcaíno. Este hecho parece que anula toda posibilidad de que hubiera existido una invasión “vascona” desde el Este, como suponen patrióticamente historiadores navarros cual Oihernart y el P. Moret, y han mantenido después muchos estudiosos, yo creo que sin fundamento, guiados nada más por una interpretación de Vascongados, Provincias Vascongadas como si fueran “vasconizadas” y no euskaldunes originariamente. Al norte de los Pirineos la correspondencia de dialectos con tribus antiguas no está tan clara, y sí podríamos considerar el dialecto oriental, suletino, descendiente de Ausci y Bigerriones, en los territorios occidentales aparecen en los mapas antiguos nombres de tribus celtas como los Tarbelli, que no nos dejan ver cuáles eran pueblos más antiguos. Quizá el Turonense está bien informado cuando habla de una expansión de vascones, pues parte de ese territorio es de dialectos bajo-navarros”.

(90) MENÉNDEZ PIDAL, R.: *Introducción al estudio de la lingüística vasca*, p. 27.

(91) L. MICHELENA, *La normalización...*, cit., p. 227.

(92) L. MICHELENA, *La normalización...*, cit., p. 225.

cerlas y a usarlas” (Art. 2.1) (93). Asimismo se dispone que “el castellano es la lengua oficial de Navarra. El vascuence lo es también en los términos previstos en el artículo 9.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en los de esta Ley Foral” (Art. 2.2.).

La actual redacción es consecuencia de un matizado debate sobre el alcance de la oficialidad, para evitar cualquier confusión. Se especificó que el castellano es “la” lengua oficial y que el vascuence lo es en los términos “previstos en el artículo 9 de la Ley Orgánica”. El artículo reconoce el carácter oficial en todo el territorio del castellano, mientras que la remisión al artículo 9 de la LORAFNA, que sustituyó a la remisión a la propia Ley Foral, trata de dejar claro que la oficialidad del euskera sólo alcanza a las zonas vascoparlantes, excluyendo a la mixta y no vascófona. De modo distinto a como ha venido ocurriendo en otras Comunidades donde existe lengua propia, la consideración de ambas lenguas como propias y dotadas de oficialidad hace que en Navarra pierda relieve la primera consideración (94).

El asesoramiento para el establecimiento de la oficialidad y las normas lingüísticas los prestará la Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia, con carácter de “institución consultiva oficial” (95).

(93) El portavoz del Grupo Popular Sr. Del Burgo rechazó la expresión “lengua propia” porque “se utiliza para afirmar el carácter específico y singular de una lengua como distintivo fundamental de la identidad de la comunidad de que se trata. (...) Al afirmar que el vascuence es también lengua propia no cabe duda de que se está haciendo una extensión a toda Navarra, y esto, podría ser objeto de discusión” (Diario de sesiones, 31, p. 5 (49)).

(94) El preámbulo de la Ley 1/1998, de Política Lingüística de Cataluña, vincula el concepto de lengua propia con el deber de protegerla, usarla y promover su uso en todos los niveles y actividades. Así lo dispone su artículo 2: “El catalán como lengua propia es la lengua de todas las Instituciones de Cataluña, y en especial de la Administración de la Generalidad, de la Administración Local, de las corporaciones públicas, de las empresas y servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales, de la enseñanza y de la toponimia”.

(95) En el proyecto de ley se le atribuía el carácter de “institución oficial en materia de normalización lingüística”, pero fue el Grupo Socialista el que propuso eliminar la referencia a la normalización sustituyéndola por la relativa al establecimiento de normas. Hubo enmiendas para suprimir la referencia a Euskaltzaindia. El Grupo Popular propuso en la enmienda 26 la sustitución por un Instituto de Normalización que se crease en Navarra para “que no se pierda la riqueza lingüística de las zonas vascoparlantes, puesta en peligro, entre otras causas, por la Real Academia de la Lengua Vasca”: “ha optado oficialmente por la definición del batúa como instrumento de unificación lingüística. Por consiguiente, si a la hora de hacer la normalización lingüística de Navarra lo que se hace es pedir informe a la Real Academia de la Lengua Vasca, sin siquiera hacer manifestación de que deben tenerse en ese informe en consideración las variedades dialectales de Navarra, a lo que vamos a contribuir, por mucha declaración platónica del artículo 1.3 que hagamos, es a la desaparición o extinción definitiva de las variedades dialectales” (Diario de sesiones..., cit., 31, p. 18 (62)).

De la oficialidad reconocida se desprende un sistema de derechos de los ciudadanos y deberes de los poderes públicos:

A) DERECHOS DE LOS CIUDADANOS:

a) Derecho a conocer y usar el vascuence conforme a las previsiones legales (Arts. 2.1 y 6) (96).

b) Derecho a no ser discriminado por razón de la lengua y derecho a exigir a los poderes públicos que impidan la discriminación (Art. 3.1) (97).

c) Exigir en todas sus actuaciones respeto a la norma idiomática (Art. 3.1).

d) Derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los Jueces y Tribunales (Art. 4).

(96) La STC 84/86, de 26 de junio, declaró que no existe el deber de conocer una lengua autonómica: “tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado (...) No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto a las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano”.

(97) Directamente inspirado en la prohibición de discriminación por “cualquier otra condición o circunstancia” del artículo 14 CE, así como del Pacto Internacional (Art. 2.2) y en el Convenio Europeo (Art. 14) a los que se remite el artículo 10.2 CE. Los artículos 3.3., de la Ley Fundamental de Bonn y 3 de la Constitución italiana de 1947 recogen el principio de igualdad referido a la lengua cuya discriminación queda expresamente prohibida. Una enmienda presentada en el Senado por los profesores Martín-Retortillo y Sánchez Agesta pretendió hacer referencia expresa a la lengua como elemento de discriminación: L. MARTÍN-RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, Madrid, 1984, pp. 85 y ss. La STC 82/86 aludió a la “razonabilidad y proporcionalidad” en la exigencia del bilingüismo (FJ 14). La STC 46/91 consideró discriminatorio exigir el conocimiento de una lengua sin relación directa con la capacidad requerida para el desempeño de una función (FJ 4). La STC de 8 de marzo de 1999 (RJ 1999/2743) recogió la doctrina legal establecida en las numerosas sentencias que invoca: “1.º, que el principio general sigue siendo el de que pueda valorarse como mérito no eliminatorio el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano; 2.º, que para concretas y determinadas plazas, los poderes públicos competentes pueden darle dicho carácter a la prueba de conocimiento del idioma cooficial de la respectiva Comunidad Autónoma; 3.º, que la finalidad de esta excepción al principio general es la de proveer a la presencia en la Administración del personal de habla de lengua vernácula, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad (STC 82/86); 4.º, que la apreciación del cumplimiento de esta concreta finalidad obliga a considerar discriminatoria la mencionada exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su Comunidad Autónoma, debiendo reservarse para aquellas en las que la imposibilidad de utilizar la les pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relacionan con la Administración, lo que a su vez implica la necesidad de valorar en cada caso las funciones que sean competencia de la plaza que pretenda cumplirse (...), y 5.º, que, cuando medie alguna de estas circunstancias, sigue siendo plenamente aplicable la constante tesis jurisprudencial que considera discriminatoria la exigencia del conocimiento de los idiomas de las Comunidades Autónomas con carácter obligatorio, expreso o implícito (S. 15-12-1998)”. MARTÍN RETORTILLO, L.: “Interdicción de discriminación por razón de la lengua”, en *Materiales...cit.*, pp. 85-88.

B) DEBERES DE LOS PODERES PÚBLICOS:

- a) Hacer posible el ejercicio del derecho a conocer y usar el vascuence.
- b) Adoptar las medidas necesarias para impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua (Art. 3.1).
- c) Respetar en todas sus actuaciones la norma idiomática (Art. 3.1).
- d) Respetar y asumir el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 4).

5. La zonificación

La Ley Foral regula su uso normal, oficial, en la enseñanza y en los medios de comunicación, conforme a las distintas zonas en que se divide el territorio de la Comunidad Foral, cumpliendo el mandato del artículo 9.2.2.º de la LORAFNA de determinar “dichas zonas (vasco parlantes)”.

Se trata de una delimitación flexible que podrá ser revisada por medio de una ley foral de mayoría absoluta (Arts. 9 y 20.2 de la LORAFNA) (98), cuya justificación deberá hallarse en los estudios de la realidad sociolingüística del vascuence que elaborará el Gobierno y de los que dará cuenta al Parlamento (Art. 5.3) (99).

(98) Se incorporó la referencia a los artículos del Amejoramiento que encomiendan a la Ley Foral el régimen del vascuence (Art. 9.3) y establecen el *quórum* de una Ley Foral de carácter institucional (Art. 20.2).

(99) X. ERIZE ETXEGARAI, *Nafarroako euskararen Historia sociolinguistikoa 1863-1936. Sociolinguistika Historia eta Hizkuntza Gutxituen Bizitza*, Pamplona-Iruña, 1997; *Vascohablantes y castellanohablantes en la historia del euskera de Navarra*, Pamplona, 1999. *Euskararen datu sociolinguistikoak Nafarroan. Datos sociolingüísticos del euskera en Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995. *Euskara Nafarroan 1991ko biztanleriaren eta etxebizitzaren zentsuaren datu sociolinguistikoak. Euskera en Navarra. Datos sociolingüísticos del censo de población y viviendas de 1991*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995. *Euskararen Jarraipena. La continuidad del Euskera. La continuité de la Langue Basque*, Gobierno Vasco-Gobierno de Navarra-Institut Culturel Basque, Vitoria, 1995. *Nafarroako mapa sociolinguistikoa 1991. Biztanleria euskaldunaren dinamika eta bilakaera. Mapa sociolingüística de Navarra 1991. Dinámica y evolución de la población vascofona*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1997. *Euskara nafarroan zertan den. Ikerketa soziolinguistikoa hizkuntza eremuen arabera. Investigación sociológica sobre el euskera en Navarra. Un análisis desde la zonificación*, Pamplona, 1995. Navarra. *La continuidad del euskera, II*, 1996, Gobierno Vasco-Gobierno de Navarra-Institut Culturel Basque, Pamplona, 1998. “*Euskararen iraupena Nafarroako gazteleran*” *erakusketaren inguruan-En torno a la exposición “Pervivencia del vascuence en el castellano de Navarra”*, Gobierno de Navarra, Pamplona, s/f. En estas obras se recogen importantes datos sobre la presencia, la actitud, la valoración, la enseñanza, etc. del euskera en la Comunidad Foral.

En función de la intensidad sociolingüística y de la presencia de la lengua vasca el artículo 5 configura tres zonas distintas, con enumeración de los municipios que las integran: vascófona, mixta y no vascófona (100):

A) ZONA VASCÓFONA: Está integrada por los términos municipales de Abaurrea Alta, Abaurrea Baja, Alsasua, Anue, Araiz, Aranaz, Arano, Araquil, Arbizu, Areso, Aria, Arive, Arruazu, Bacáicoa, Basaburúa Mayor, Baztán, Bertizarana, Betelu, Burguete, Ciordia, Donamaría, Echalar, Echarri-Aranaz, Elgorriaga, Erasun, Ergoyena, Erro, Esteribar, Ezcurra, Garayoa, Garralda, Goizueta, Huarte-Araquil, Imoz, Irañeta, Ituren, Itrumendi, Labayen, Lacunza, Lanz, Larráun, Leiza, Lesaca, Oiz, Olazagutía, Orbaiceta, Orbara, Roncesvalles, Saldías, Santesteban, Sumbilla, Ulzama, Urdax, Urdiáin, Urroz de Santesteban, Valcarlos, Vera del Bidasoa, Villanueva, Yanci, Zubieta y Zugarramurdi.

B) ZONA MIXTA: integrada por los términos municipales de Abárzuza, Ansoáin, Aoiz, Arce, Atez, Barañáin (101), Burgui, Burlada, Ciriza, Cizur, Echarri, Egüés, Ezcároz, Esparza, Estella, Ezcabarte, Garde, Goñi, Güesa, Guesálaz, Huarte, Isaba, Iza, Izalzu, Jaurrieta, Juslapeña, Lezáun, Lizóain, Ochagavía, Odieta, Oláibar, Olza, Ollo, Oronz, Oroz Betelu, Pamplona, Puentela Reina, Roncal, Salinas de Oro, Sarriés, Urzainqui, Uztárroz, Vidángoz, Vidaurreta, Villava, Yerri y Zabalza (102).

(100) Tiene su precedente en el acuerdo de la Diputación Foral de 25 de enero de 1967 que estableció un sistema coordinado de enseñanza en los centros escolares de las “zonas vascogadas o semivascongadas”, basándose toda actuación en el establecimiento de un bilingüismo práctico, única forma de actuación a juicio de esta Diputación”. En el acuerdo de 15 de diciembre de 1972 reguló medidas en la enseñanza y de fomento “principalmente en las localidades y comarcas vascófonas”.

El principio de la territorialidad fue criticado por el portavoz del Grupo Nacionalista Vasco Sr. Cabasés, para quien “las zonas no son vascoparlantes, los vascoparlantes son las personas y las personas se mueven entre las zonas [...] si las zonas hablasen, al hablar de zonas vascoparlantes, las zonas estarían reconociendo esa existencia del euskera, puesto que es precisamente la existencia de topónimos lo que reafirma esa existencia y esa presencia histórica del euskera en el conjunto de Navarra” (*Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, sesión de 1-1-2-1986, pp. 27 y 36). Por el contrario, las enmiendas de los Grupos Popular y de UPN pusieron en la configuración de dos zonas, la vascófona y el resto, de modo que sólo en la primera tuviera el euskera carácter oficial. Para el Gobierno de Navarra y el Partido Socialista sólo se trataba en las zonas no vascófonas de atribuirle función de fomento, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 82/86, de modo que “la regulación esencial del artículo 3.3. CE se completa con las normas autonómicas, de modo “que el marco constitucional va más allá que el artículo 9.2 del Amejoramiento y permite esta labor de especial respeto y fomento del euskera en toda Navarra” (*Diario de sesiones*, 30, p. 17).

(101) Fue incorporado por medio de una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista para corregir la omisión, porque “no hay razón para excluir a Barañáin de la zona mixta, donde figuran todos los municipios colindantes”.

(102) Como se ha expuesto en relación con las enmiendas a la totalidad, fue la aparición de esta zona en el Proyecto de Ley el punto más debatido por los Grupos Parlamentarios Popular y de UPN por entender que no se estaba apoyada en el artículo 9 LORAFNA desde una interpretación de la que deducían que la delimitación por Ley Foral de las “zonas vascoparlantes” sólo admitía las que por no serlo eran “zonas no vascoparlantes”, por lo que no podía incorpo-

C) ZONA NO VASCÓFONA: Integrada por los restantes términos municipales (103).

6. El uso normal y oficial

El título I del proyecto de Ley fue objeto de varias modificaciones en sus rúbricas. La del Título paso de ser “del uso oficial” a “del uso normal y oficial”. Su capítulo II, referido al “uso oficial del euskera en las diversas zonas diferenciaba en tres secciones tal uso, en la zona vascófona, en la zona mixta y en la no vascófona. El debate sobre la extensión de la oficialidad de la zona vascófona al resto de las zonas –que se calificó estar realizado al margen de las previsiones del Amejoramiento y en contra de este– determinó que el dictamen modificase tales rúbricas eliminando cualquier referencia a la oficialidad en la zona mixta y en la no vascófona. Para ello se modificaron las rúbricas y se hizo desaparecer las secciones del capítulo II. Como consecuencia, se distinguió entre el “uso oficial en la zona vascófona” del capítulo II “del uso” en las zonas mixta y no vascófona de los capítulos II y IV.

6.1. Disposiciones generales

Como disposiciones generales del “uso normal y oficial” se establecen:

A) Derecho a conocer y usar las lenguas

Se reitera el derecho a conocer y usar el castellano y el vascuence, del artículo 2.1, variando el orden de las lenguas en la medida en que se trata de regular el uso del segundo: “Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a usar tanto el vascuence como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en los capítulos siguientes” (Art. 6).

B) Boletines Oficiales

Conforme al artículo 7 “el Boletín Oficial de Navarra y el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra se publicarán en castellano y en vascuence, en ediciones separadas y simultáneas”.

rarse la zona mixta, ni siquiera a efectos de fomento, como sostuvieron el Gobierno y el Grupo Socialista. En las enmiendas 34 y 35 propusieron su supresión por inadecuada al Amejoramiento, ya que se pretendía establecer en ellas una cierta cooficialidad no prevista por el artículo 9, y por no estar justificados los criterios en que su delimitación se basaba.

El Pleno del Parlamento en sesión de 19 de junio de 1998 acordó no tomar en consideración la proposición de Ley Foral de modificación de la zonificación, incorporando a la zona mixta el municipio de Lumbier (*B.O. Parlamento*, 49, 26 de junio de 1998).

(103) Su carácter residual puede ser modificado cuando los estudios de la realidad sociolingüística acrediten un nivel de presencia de la lengua que no se cuantifica, siendo el Parlamento el que lo valorará en la correspondiente Ley Foral, conforme al artículo 5.2 y 3.

La adición en Comisión al texto del proyecto de ley del último inciso relativo a que las ediciones serán separadas y simultáneas, supuso optar por una de las formas técnicas de hacerlo cuando existe cooficialidad de lenguas: la doble edición simultánea y la edición con textos impresos a doble columna. La opción por la primera supone colocar a ambas lenguas en situación de igualdad formal y permite al ciudadano elegir la que más le convenga, aunque afecta al alcance de la difusión (104).

C) Topónimos

El artículo 8.1 establece el régimen general de la denominación oficial de los topónimos de la Comunidad Foral, cuyas normas se adecuan al carácter de las zonas:

a) En la zona vascofona: denominación oficial en vascuence; si existe denominación distinta en castellano, se utilizarán ambas.

b) En las zonas mixtas y no vascofona:

– la denominación oficial será la actual, la existente en el momento de entrada en vigor de la Ley;

– la expresada en castellano si tienen otra distinta, originaria y tradicional en vascuence, se utilizarán ambas (105).

La Ley ordena al Gobierno determinar los topónimos, los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas, previo informe de la Real Academia de la Lengua Vasca, dando cuenta al Parlamento (Art. 8.2). Tales denominaciones “serán legales a todos los efectos dentro del territorio de Navarra y la rotulación deberá ser acorde con ellas. Se encomienda al Gobierno reglamentar la normalización de la rotulación pública, respetando las normas internacionales que haya asumido el Estado” (Art. 8.3).

Se reconoce la competencia municipal en la denominación de las vías urbanas (Art. 8.2).

D) Unidad administrativa de traducción

Dispone el artículo 9: “El Gobierno de Navarra establecerá en Pamplona una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano”. Dicha

(104) Así se realiza en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y Navarra. En la edición con textos a doble columna, la igualdad entre las lenguas es tanto formal como de difusión y permite el cotejo de textos si responden a un tronco común. Es el caso de las Comunidades Autónomas Vasca, Valenciana y Balear. Sobre esta y otras cuestiones relacionadas con el bilingüismo, J.C. ALLI ARANGUREN: *Bilingüismo...*, cit.

(105) El apartado 1 quedó sin contenido en el debate en Comisión al no haber prosperado ninguna enmienda ni ser aprobado el texto del proyecto. Fue recuperado por un voto particular y una enmienda *in voce* de los Grupos Moderado y Popular en la sesión plenaria en la que se debatió y votó el Dictamen.

unidad debía ser creada en el plazo de tres meses conforme a la disposición transitoria (106).

6.2. *Uso oficial en la zona vascófona*

El artículo 2 reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el castellano y el vascuence como lenguas propias de Navarra, limitando la oficialidad de la última conforme al régimen establecido por el artículo 8 de la LORAFNA en los términos de la Ley Foral del vascuence. Este reconocimiento lo reitera el artículo 6, que, sobre su uso en las relaciones con las Administraciones Públicas, se remite al régimen que el Título I establece conforme a la zonificación prevista por el artículo 5.

Las rúbricas del Título y capítulo dejan claro que el uso oficial del vascuence se refiere, exclusivamente, a la zona vascófona, mientras que en las restantes sólo se trata del uso común, no oficial, como parte de la actividad de fomento de una lengua propia por parte de los poderes públicos de la Comunidad Foral (107).

Respecto al uso oficial, se diferencia entre el que corresponde a las relaciones con las Administraciones Públicas, el otorgamiento de documentos públicos, el régimen de los Registros Públicos y la Administración de Justicia.

De los preceptos que regulan el uso oficial en la zona vascófona se desprende un sistema de derechos de los ciudadanos y de deberes de los poderes públicos:

A) DERECHOS DE LOS CIUDADANOS:

a) Derecho a usar el vascuence y el castellano y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan (Art. 10.1).

(106) Se trata de la primera parte del artículo 18 del proyecto, que fue objeto de una enmienda *in voce* del Grupo Moderado para su incorporación en las disposiciones generales del Título I. De este modo se eliminó el inciso final del artículo 18 del proyecto, en el que se ordenaba al Gobierno a adoptar “reglamentariamente las medidas necesarias para garantizar el derecho al uso del euskera en los diversos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral”.

(107) Para M. IZU BELLOSO, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid, 2001, p. 437, “El criterio de zonificación ha llevado a que Pamplona, la localidad donde mayor número total de vascoparlantes existe –aunque sea en minoría relativa–, no se ubique en la zona vascoparlante, y a que muchos vascoparlantes no residan en las zonas vascoparlantes, con lo cual la declaración de cooficialidad para ellos se convierte en realidad en una declaración de monolingüismo, atenuada ligeramente por la existencia de una “zona mixta” que no se sabe si es vascoparlante y no vascoparlante a un tiempo, o si no es ninguna de las dos cosas”.

Su carácter residual puede ser modificado cuando los estudios de la realidad sociolingüística acrediten un nivel de presencia de la lengua que no se cuantifica, siendo el Parlamento el que lo valorará en la correspondiente Ley Foral, conforme al artículo 5.2 y 3.

b) Elegir con las restantes partes la lengua del procedimiento administrativo (Art. 11).

c) Elegir la lengua de los documentos públicos por sí o con el resto de los otorgantes (Art. 12).

d) Solicitar copias y certificaciones de los Registros Públicos en la lengua oficial que se solicite (Art. 13.2).

e) Elegir la lengua oficial ante la Administración de Justicia (Art. 14).

B) DEBERES DE LOS PODERES PÚBLICOS:

a) Atender a los ciudadanos en la lengua oficial que elijan y a adoptar los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho (Art. 10.1).

b) Redactar los fedatarios públicos los documentos, expedirlos y traducirlos en la lengua que elijan los otorgantes (Art. 12).

c) Expedir copias y certificados por los Registros Públicos en la lengua que se solicite (Art. 13.2).

d) Ser atendido por la Administración de Justicia en la lengua oficial elegida (Art. 14).

Dentro del régimen del uso oficial se diferencia entre las distintas manifestaciones de la actividad pública, precisando el alcance del derecho a usar las lenguas oficiales, como el deber de ser atendidos en ese mismo idioma.

A) Régimen de las Administraciones Públicas

El uso oficial está referido al derecho de los ciudadanos a “usar tanto el vascuence como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan” (Art. 10.1). De lo cual se deduce:

a) El correlativo deber de adoptar las medidas oportunas” y arbitrar “los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho” (Art. 10.1.2.º). Ente ellas,

– las de la progresiva capacitación del personal que preste servicio en la zona vascofona,

– la especificación en su plantilla de las plazas en que sea preceptivo el conocimiento del vascuence,

– su consideración como mérito cualificado en las restantes plazas (Art. 15) (108).

(108) Para la STC 82/86, de 26 de junio, “de acuerdo 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, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus

b) La plena validez y eficacia de las actuaciones administrativas, cualquiera que sea la lengua oficial empleada (Art. 11).

c) Todos los actos en que intervengan órganos de las Administraciones Públicas, sus notificaciones y comunicaciones “deberán ser redactadas en ambas lenguas, salvo que los interesados elijan expresamente la utilización de una sola” (Art. 11) (109).

Si en el procedimiento interviene más de una persona:

a) Se utilizará la lengua que las partes establezcan de mutuo acuerdo (Arts. 10.2 y 11).

b) Si no hay acuerdo,

– si se trata de procedimientos tramitados por la Administración General del Estado, el procedimiento se tramitará en castellano, pero los documentos o testimonios se expedirán en la lengua elegida por los interesados (Art. 38.1 LRJPAC, 30/92);

– si se tramitan ante la Administración de la Comunidad Foral o de las Administraciones Locales de Navarra, el derecho a usar las lenguas obligará a utilizar su opción lingüística, de modo que “todos los actos en que intervengan órganos de las Administraciones Públicas, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser redactadas en ambas lenguas” (Art. 11) (110).

La Administración instructora de un procedimiento deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de estos que hayan sido tramitados en la lengua oficial propia de la Comunidad, cuando vayan a surtir efectos fuera de su territorio. No será precisa la traducción cuando sus efectos se vayan a producir en el territorio de una Comunidad Autónoma donde esa misma lengua sea cooficial (Art. 36.3 LRJPAC).

respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (...) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la C.E., y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación. En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la presencia de personal vasco parlante (...) en los términos señalados por la STC 76/1983, de 5 de agosto, “como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad (...) La exigencia del bilingüismo ha de llevarse a cabo con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad desde la perspectiva de lo dispuesto en los arts. 23.2, 139.1 y 149.1.1^a de la Constitución”.

(109) Deber de redacción en ambas lenguas que alcanza a las Entidades Locales conforme a lo dispuesto por el artículo 16: “utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones...”.

(110) El artículo 36.3 LRJPAC establece que se deberán traducir al castellano los documentos “dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente”.

Las Entidades Locales de la zona vascofona utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares, respetando, en todo caso, las tradicionales (Art. 16).

B) Documentos públicos

La lengua oficial que se empleará en la redacción y expedición de copias o testimonios será la que el otorgante, otorgantes o interesado elijan. También podrán elegir la traducción de matrices y documentos, que serán emitidos bajo la responsabilidad de los fedatarios públicos. Se expedirán en castellano los documentos que vayan a tener efectos fuera de la zona vascofona (Art. 12) (111).

C) Registros Públicos

Sus asientos se extenderán en la lengua oficial en que estuvieren redactados los documentos y, en todo caso, en castellano. La expedición de copias y certificaciones se realizará en cualquiera de las lenguas oficiales (Art. 13.1) (112).

D) Administración de Justicia

Dentro de las disposiciones generales, el artículo 4 consagra el derecho de los ciudadanos a “dirigirse a los Jueces y Tribunales [...] para ser amparados en sus derechos lingüísticos”. Pero también han de conocer de los conflictos intersubjetivos de intereses que se les planteen en las distintas zonas en que, a efectos de oficialidad de las lenguas, establece la Ley. En tal caso “todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, de conformidad con lo dispuesto por la legislación vigente” (Art. 14).

Aun cuando nada se precisa sobre la opción del resto de las partes, está resuelto en el régimen del procedimiento administrativo y de los documentos públicos, siendo válidas y aplicables tales reglas (Arts. 11 y 12).

6.3. *Uso en la zona mixta*

El derecho de los ciudadanos a conocer y usar el castellano y el vascuence (Arts. 8 LORAFNA y 6 LFV) se establece conforme a la zonificación

(111) Este último párrafo fue introducido en el debate en Comisión como consecuencia de enmienda. Anticipa el contenido del artículo 36.3 LRJPAC respecto a los documentos administrativos que fueran a tener efecto fuera del territorio de la Comunidad en que se elaboren en su lengua oficial propia.

(112) Fue uno de los preceptos más modificados en Comisión. Se suprimió la posibilidad de que un documento redactado en ambas lenguas oficiales pudiera ser inscrito en la lengua que indicase el solicitante. Además, se añadió la necesidad de inscribir también en castellano cuando el documento estuviere en la otra lengua, así como la opción en la expedición de copias y certificados.

prevista por el artículo 5, diferenciado entre el uso oficial del capítulo II y el simple uso de las zonas mixta y no vascófona (113).

En esta zona se reitera el derecho a “usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra” (Art. 17) (114). Se trata de un uso con menor alcance del propio de la cooficialidad de la zona vascófona, limitado a los términos de lo que en el debate se denominó “política de fomento” de una lengua propia protegida:

a) La utilización de ambas lenguas es alternativa en las relaciones con las Administraciones Públicas de la Comunidad y de las Entidades Locales.

b) No se especifican los deberes de las Administraciones que, por el principio de reciprocidad y la relación derecho-deber derivada del artículo 6, le obligan a manifestarse en la misma opción lingüística.

Así lo confirma el reconocimiento del deber de “garantizar el ejercicio de este derecho”, a cuyo fin el párrafo segundo del artículo 17 obliga a las Administraciones de la zona mixta a

a) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año las plazas en las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence.

b) Valorar el mérito de su conocimiento en las convocatorias para el resto de las plazas.

También lo ratifica el contenido del artículo 18 en cuanto que en la zona no vascófona nada se dice sobre la garantía del derecho y la dotación de plazas con conocimiento preceptivo o como mérito y, además, la Administración puede requerir a los interesados a presentar la traducción al castellano.

6.4. *Uso en la zona no vascófona*

En la zona no vascófona, que es la residual por no ser ni vascófona ni mixta, el artículo 18 reconoce a los ciudadanos el “derecho a dirigirse en vas-

(113) MÚGICA, L. M.: “Zona mixta”..., cit.: “Nosotros entendemos por el concepto de mixto, algo que está mezclado o que tiene elementos alternos de doble extracto cultural. Hoy en día en el territorio de la capital navarra habita un contingente de vascófonos aproximado al 20%, esto es, unos 40.000 sujetos que son bilingües o cuasi-bilingües, y, a pesar de ello, se pretende dejar sin presencia real al idioma propio”. VV.AA. *Iruña eta euskara-Pamplona y euskara*, Jornadas del 18 al 20 de diciembre de 1995, Pamplona, 1996.

(114) En la intervención del portavoz de UPN Sr. Alli sobre el dictamen se puso de relieve el alcance de la modificación restrictiva que se había producido sobre el uso en la zona mixta, que afectaba a que todo el procedimiento y la relación que del mismo se derivara fuera en alguna de dichas lenguas, a lo que no se opuso dicho Grupo: “...donde se sublima la semántica es cuando se quiere distinguir entre el que en el proyecto se diga que “todos los ciudadanos tienen el derecho a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con la Administración” y en el texto del Dictamen se sustituya para “dirigirse a la Administración” (*Diario...*, cit. 1-12-1986, p. 52).

cuence a las Administraciones Públicas de Navarra. Estas podrán requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9” (115).

7. El uso en la enseñanza

El derecho a conocer y usar las lenguas que reconoce el artículo 2 exige su presencia en la educación. Así lo vino entendiendo, con ejemplar compromiso para aquellos tiempos, la Diputación Foral de Navarra en los acuerdos expuestos como precedentes de la política educativa y de fomento del vascuence, “consciente de la gravedad del problema y de su responsabilidad como depositaria de nuestros valores culturales” (116).

Entre los objetivos esenciales de la Ley se halla el amparo del derecho a conocer y la garantía de “la enseñanza del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto” [Art. 1.2.a) y c)].

7.1. *Disposiciones generales. Su aplicación a los diversos niveles de la enseñanza*

El artículo 19 reconoce el “derecho a recibir enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos”, como concreción del derecho al conocimiento y uso de las lenguas establecen los artículos 3 de la Constitución, 9 de la LORAFNA, 2 y 6 de la Ley Foral (117).

Al derecho ciudadano a la enseñanza corresponden deberes al Gobierno de Navarra:

a) Regular la incorporación del vascuence a los planes de enseñanza y determinar los modos de aplicación a cada centro para las distintas zonas (Art. 20).

(115) Se corresponde con el artículo 19 del proyecto, con el cambio del término *euskera* por el de *vascuence* y la modificación de la remisión al artículo anterior (18), que fue convertido en artículo 9. Había sido objeto de las enmiendas 90 y 93 del Grupo Popular y de UPN proponiendo su supresión, por entenderlo no acomodado al Amejoramiento en cuanto desde la rúbrica del título se reconocía que era un uso oficial en la zona no vascofona, siendo así que tal uso sólo era posible en la vascofona.

(116) Acuerdo de 15 de diciembre de 1972. Por el de 25 de enero de 1967 organizó la enseñanza del vascuence “basándose toda actuación en el establecimiento de un bilingüismo práctico, única forma de actuación a juicio de esta Diputación”, referido a las que denomina “zonas vascongadas y semi-vascongadas”.

(117) Así lo constató la STC 88/83, de 27 de octubre: “El Estado en su conjunto –incluidas las Comunidades Autónomas– tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tenga carácter de lengua oficial (...) ello supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y es de observar en este mismo sentido que tal deber no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución...” (FJ 4).

b) Llevar a cabo acciones para que los planes de estudio de los centros de formación del profesorado garanticen la adecuada capacitación del profesorado necesario para la enseñanza en vascuence (Art. 21).

c) Proporcionar los medios personales, técnicos y materiales precisos para hacer efectivas tales obligaciones (Art. 22) (118).

d) Incorporar el vascuence como patrimonio cultural de Navarra a los planes oficiales de estudio y adaptarlos a los objetivos de la Ley (Art. 23) (119).

e) Dar la enseñanza en la zona vascófona en la lengua oficial que elija quien tenga la patria potestad, la tutela o el propio alumno (Art. 24.1).

f) Dar la enseñanza del vascuence y del castellano en los niveles educativos no universitarios de la zona vascófona (Art. 24.2).

g) Incorporar en la zona mixta el vascuence a la enseñanza de forma gradual, progresiva y suficiente, creando líneas en los centros (Art. 25.1).

h) Impartir en los centros educativos no universitarios de la zona mixta enseñanzas de vascuence a quienes lo soliciten (Art. 25.2).

i) Apoyar y financiar en la zona no vascófona la enseñanza del vascuence con criterios de promoción y fomento (Art. 26).

El artículo 19 reconoce el “derecho a recibir enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos”, sin concretarlos. Se refiere a los “planes de enseñanza” que sean competencia del Gobierno en los que “regularán la incorporación del vascuence” (Art. 20) y, con mayor generalidad, a los “planes oficiales de estudio” en los que se considerará “el vascuence como patrimonio cultural de Navarra”(art. 23). Cuando la Ley establece el régimen de la enseñanza en las zonas vascófona y mixta lo hace diferenciando entre el contenido del derecho a la educación en euskera y su aplicación efectiva en los “niveles educativos no universitarios”:

a) En la zona vascófona “todos los alumnos recibirán la enseñanza en la lengua oficial que elija” (Art. 24.1), precisando que “en los niveles educativos no universitarios será obligatoria la enseñanza del vascuence y del castellano” (Art. 24.2).

b) En la zona mixta “la incorporación del vascuence a la enseñanza será de forma gradual” (Art. 25.1), y se matiza que “en los niveles educativos no universitarios [...] se impartirá a los alumnos que lo deseen” (Art. 25.2).

(118) Por Decreto Foral 162/1988, de 19 de mayo, se reguló el régimen de los cursos de reciclaje en euskera para el personal de la enseñanza no universitaria pública y privada (*BON* 67/1998, de 1 de junio).

(119) Por Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, se reguló la incorporación y uso del euskera en la enseñanza no universitaria. Fue desarrollado por la Orden Foral 848/1988, de 30 de agosto, en los niveles de Preescolar y EGB y por la 849/1988 en los niveles de Enseñanzas Medias (*BON* 108/1988, de 5 de septiembre).

El cumplimiento de tales previsiones legales se realiza en aplicación de los modelos educativos existentes en Navarra:

Modelo D: Enseñanza totalmente en euskera en todos los cursos y ciclos, salvo la asignatura de lengua castellana.

Modelo B: Enseñanza en euskera, con el castellano como asignatura en todos los cursos y ciclos, y como lengua de uso en una materia o área del ciclo inicial y dos del ciclo superior.

Modelo A: Enseñanza total en castellano, con la lengua vasca como asignatura en todos los cursos y ciclos.

Modelo G: Enseñanza totalmente en castellano.

Los modelos de enseñanza se acomodan al carácter y régimen de las distintas zonas lingüísticas:

– En la zona vascófona: Elección entre los modelos D y A.

– En la zona mixta: Elección entre los modelos D, A y G.

– En la zona no vascófona: Elección entre los modelos A y G en la enseñanza pública, con oferta del modelo D en centros privados (ikastolas).

Respecto a los niveles universitarios sólo existe la mención expresa del artículo 21 en cuanto a que el Gobierno de Navarra “llevará a cabo, en el ámbito de sus competencias, las acciones necesarias para que los planes de estudio de los centros superiores de formación del profesorado garanticen la adecuada capacitación del profesorado necesario para la enseñanza en vascuence”. No se trata de una regulación de la incorporación de la lengua a los planes de estudio, sino de un mandato al Gobierno para que negocie y fomente tales acciones formativas, a fin de que exista un profesorado capacitado para impartir la enseñanza en euskera.

Pero ello no implica que la ley no contenga una regulación general de la enseñanza que pueda incluir a la universitaria desde la generalidad de sus preceptos y del derecho ciudadano a conocerla y usarla (Art. 2.1). El objeto de la ley es “la regulación del uso normal y oficial del vascuence [...] en la enseñanza” (Art. 1.1), siendo uno de sus “objetivos esenciales [...] Garantizar el uso y la enseñanza del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto [...]” (Art. 1.2.c). El artículo 19 contiene una declaración tajante del derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano “en los *diversos niveles educativos*”, expresión que incluye todos, por cuanto en los preceptos siguientes no hay exclusión de ninguno de ellos, ni siquiera del universitario. Los capítulos a los que se remite el artículo 19 siguen conteniendo regulaciones genéricas que insisten en el derecho con el diferente alcance de la obligación administrativa según se trata de una u otra zona: en la vascófona “*todos los alumnos recibirán la enseñanza*” (Art. 24.1) y en la mix-

ta se incorporará a “*la enseñanza*” (Art. 25.1), esto es “a los diversos niveles educativos” (Art. 19) (120).

La Universidad Pública de Navarra fue creada por Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, encomendándosele “el servicio público de la educación superior en Navarra, mediante el ejercicio de la docencia, el estudio y la investigación” (Art. 1). En sus Estatutos recogió los principios de la Ley Foral del vascuence sobre la enseñanza en la zona mixta:

A) Oficialidad de las lenguas y derechos:

El artículo 6.1 dispone: “El castellano y el euskera son lenguas propias de la Universidad Pública de Navarra y, en consecuencia, todos los universitarios tienen derecho a conocerlas y a usarlas” (121).

“Todos los miembros de la Comunidad Universitaria tienen garantizado el derecho a utilizar el castellano y el euskera, en los términos establecidos en el artículo siguiente, sin que nadie pueda ser discriminado por la utilización de cualquiera de ambas lenguas, en el ámbito de la Universidad” (Artículo 102.1) (122).

B) Derechos en la enseñanza:

El artículo 103 reconoce el derecho a relacionarse, expresarse, presentar y publicar trabajos y “recibir y ofrecer enseñanzas y realizar trabajos, exámenes o pruebas en euskera en aquellas asignaturas que la Universidad ofrezca en esa lengua, en los términos que la Ley establezca”. Los órganos universitarios “están obligados a garantizar el ejercicio de estos derechos” (Art. 103.2) (123).

C) Planificación progresiva:

En el artículo 104 se prevé la planificación y la adopción de medidas para la normalización del uso del euskera en las actividades universitarias e impulsará el desarrollo de las enseñanzas en euskera en función de la demanda

(120) La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su sentencia de 9 de diciembre de 1998, recurso n.º 298/95, declaró: “No es cierto que la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, no sea de aplicación a la enseñanza universitaria. El artículo 1.º de esta Ley se refiere a la enseñanza sin distinciones, y los artículos 24 (zona vascófona) y 26 (zona no vascófona) no hacen otra distinción entre enseñanza universitaria y no universitaria que la del apartado 2 del artículo 25 que se refiere específicamente a los niveles no universitarios. [...] La Universidad Pública de Navarra tiene su sede en Pamplona, encuadrada en la zona mixta (art. 5.b) pero su servicio se extiende a todo el territorio de la Comunidad Foral, por lo tanto, y sin perjuicio de lo que pueda establecer una Ley que regule con carácter especial el uso del vascuence en el ámbito de la enseñanza universitaria, la remisión que hacen los Estatutos de la Universidad Pública en punto al caso del euskera a lo que establezca la Ley (art. 90.h) hay que entenderla hecha a los preceptos de la Ley del Vascuence que son de aplicación general. Y es plenamente conforme a esas disposiciones –las antes citadas– la creación de una línea educativa en euskera en un área de conocimiento en la que ya existe una línea en castellano”.

(121) Directamente relacionada con lo dispuesto por los artículos 2.1 y 19.

(122) Reitera el contenido del artículo 6.1 de los Estatutos y de los artículos 2, 3.1 y 19 de la Ley Foral.

(123) Concreción de lo dispuesto por los artículos 19 y 24.1 de la Ley Foral.

y de las necesidades sociales; la Universidad apoyará la edición de publicaciones en euskera.

Quizá fuese la falta de una referencia concreta a la educación universitaria la que determinó que en la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 18/1986, presentada por los Grupos Parlamentarios “Socialistas del Parlamento de Navarra”, “Eusko Alkartasuna” y “Mixto-Izquierda Unida” propusieron la adición de un artículo 20 bis con el siguiente texto: “El Gobierno de Navarra y la Universidad Pública de Navarra, en el marco de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la enseñanza en y del euskera en los niveles universitarios y de formación profesional, de acuerdo con la demanda” (124).

7.2. *Uso en la zona vascófona*

El “derecho a recibir enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos” (Art. 19) tiene su máximo nivel de reconocimiento en la zona vascófona, en la que “todos los alumnos recibirán la enseñanza en la lengua oficial que elija la persona que tenga atribuida la patria potestad o la tutela o, en su caso, el propio alumno” (Art. 24.1).

El precepto garantiza la enseñanza en euskera porque esta es la finalidad de la ley, regular su presencia en el proceso educativo. Pero la opción por la enseñanza en una u otra lengua exige en los niveles educativos no universitarios el conocimiento de la otra lengua oficial, por lo que “será obligatoria la enseñanza del vascuence y del castellano, de tal modo que los alumnos, al final de su escolarización básica, acrediten un nivel suficiente de capacitación en ambas lenguas” (Art. 24.2). De la enseñanza en euskera podrán ser eximidos los alumnos que hubieran iniciado los estudios de Educación General Básica fuera de la zona vascófona o aquellos que justifiquen debidamente su residencia no habitual en la misma” (Art. 24.3).

7.3. *Uso en la zona mixta*

El tratamiento del vascuence en la enseñanza en la zona mixta parte de la idea del fomento como medio para su recuperación y desarrollo con la finalidad de hacer posible su uso y enseñanza. Sin embargo, termina convirtiéndose en una prestación de la Administración educativa, que se realizará de forma “gradual, progresiva y suficiente” (Art. 25.1). Esta se ajustará a los prin-

(124) Fue tramitada por acuerdo de la Mesa del Parlamento de 15 de noviembre de 1993 y tomada en consideración por el Pleno en sesión de número 38 de 10 de febrero de 1994. El Pleno en sesión número 41 de 5 de mayo de 1994 la rechazó por no haber obtenido los 26 votos favorables necesarios.

En la Universidad de Navarra, que tiene la naturaleza de Universidad de la Iglesia, se creó en 1963 una cátedra de euskera y en 1994 la diplomatura de Estudios Vascos.

cipios de voluntariedad, gradualidad y respecto (Arts. 1.2 y 25.1)). Su incorporación se realizará

a) mediante la creación en los centros de líneas de enseñanza en vascuence para quienes lo soliciten (Art. 25.1);

b) por impartir la enseñanza del vascuence a los alumnos que deseen lograr un nivel suficiente de conocimiento de la lengua (Art. 25.2).

7.4. *Uso en la zona no vascófona*

Se concibe como actividad de fomento en cuanto que “la enseñanza del vascuence será apoyada y, en su caso, financiada total o parcialmente por los poderes públicos con criterios de promoción y fomento del mismo, de acuerdo con la demanda” (Art. 26) (125).

En la medida en que en la zona no vascófona existen iniciativas sociales para la educación en euskera, se ha venido planteando la necesidad de atender la demanda en los centros públicos, conforme al modelo de la zona mixta. Este objetivo figura en varios programas políticos y ha sido objeto de una proposición de Ley Foral (126).

8. **Los medios de comunicación social**

La presencia del vascuence en los medios de comunicación social responde a todos los objetivos esenciales de la Ley conforme al artículo 1.2 y se manifiesta del siguiente modo:

A) “Las Administraciones Públicas promoverán la progresiva presencia del vascuence en los medios de comunicación social públicos y privados” (Art. 27.1), de modo que para ello corresponde al Gobierno:

a) elaborar planes de apoyo económico y material para que los medios de comunicación empleen el vascuence de forma habitual y progresiva (Art. 27.1.2.º)

b) velar por la adecuada presencia del euskera en la televisión, radio y medios de comunicación gestionados por la Comunidad Foral (Art. 27.2)

(125) Por Decreto Foral 161/1988, de 19 de mayo, (*BON* 67/1988, de 1 de junio) se aprobaron los reglamentos de funcionamiento y organización de los centros de enseñanza del euskera para adultos del Gobierno de Navarra y de la concesión de ayudas a las entidades privadas (*euskaltegis* y *gaueskolak*).

(126) La primera iniciativa fue presentada por los Grupos Parlamentarios “Socialistas del Parlamento de Navarra”, “Eusko Alkartasuna” y “Mixto-Izquierda Unida”, siendo tramitada por acuerdo de la Mesa del Parlamento de 15 de noviembre de 1993. Propusieron dar al artículo 26 la siguiente redacción: “La incorporación del vascuence a la enseñanza se llevará a cabo en los mismos términos establecidos en el artículo anterior para la zona mixta”.

B) “Las Administraciones Públicas de Navarra protegerán las manifestaciones culturales y artísticas, la edición de libros, la producción audiovisual y cualesquiera otras actividades que se realicen en vascuence” (Art. 28)

III. LOS REGLAMENTOS DE LA LEY FORAL

1. Decretos Forales 70/1994, de 21 de marzo, y 135/1994, de 4 de julio, sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra (127)

El desarrollo de las previsiones de la Ley Foral 18/1986 sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra fue objeto del Decreto Foral 70/1994, de 21 de marzo (128). El Decreto fue elaborado desde los valores sustantivos de equidad, en cuanto hacía posible la prestación de servicios a los ciudadanos en respuesta a los derechos lingüísticos legalmente reconocidos, de eficacia y eficiencia, en cuanto a la adecuada correspondencia con los objetivos fijados con el menor coste económico posible (129). Una vez publicado y vigente se suscitaron críticas a su contenido desde el ámbito municipal, por entender que limitaba la autonomía municipal al imponer su régimen, lo cual provocó modificaciones parciales (130).

Las modificaciones introducidas en el DF 70/1994 por la nueva redacción del DF 135/1994 afectan a

a) La reducción del ámbito de aplicación al suprimirla para las empresas de carácter público dependientes de las Administraciones públicas (Arts. 1.1, 5, 6, 7, 8, 9, 14.3, Disp. transitoria).

El Pleno del Parlamento, en sesión de 5 de mayo de 1994, rechazó el Dictamen aprobado en la Comisión de Régimen Foral sobre la proposición de Ley Foral de modificación del artículo 26 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, que quedaría redactado del siguiente modo: “Art. 26. La incorporación del vascuence a la enseñanza se llevará a cabo en los mismos términos establecidos en el artículo anterior para la zona mixta”.

(127) *BBOON* 40/1994, de 4 de abril, y 89/1994, de 27 de julio.

(128) El Director General de Política Lingüística D. J. M. Rodríguez Ochoa en informe de 25 de marzo de 1993 señaló cual era el contexto de la propuesta de Decreto: “...se inscribe en el marco de una planificación lingüística general por lo que respecta a las Administraciones Públicas. Se halla integrada por una serie de pasos sucesivos que forman a modo de eslabones la siguiente cadena secuencial. En primer lugar figura la Ley Foral del Vascuence, de diciembre de 1986. El Decreto Foral constituirá el desarrollo que proporcionase el soporte reglamentario de regulación del uso del vascuence en la Administración. Como consecuencia de él seguirá la realización de los Planes departamentales que aplicarían la normativa. El último eslabón será a un nuevo enfoque del euskaltegi que respondiese a las necesidades y planes aprobados. De este modo se conseguiría una estructuración orgánica del proceso formativo en vascuence del personal al servicio de las Administraciones públicas”.

(129) Informe del Director General de Política Lingüística de 5 de octubre de 1993.

(130) El rechazo del Decreto Foral fue protagonizado por el alcalde de Pamplona Sr. Jaime y otros líderes de UPN como el Sr. Del Burgo quienes estimaron que aquel avanzaba en el proceso de establecer una cooficialidad del vascuence más allá del contenido de la Ley Foral. Las modificaciones al mismo fueron aprobadas por el Comité Ejecutivo de UPN (*Diario de Navarra*, 4-5-1988).

b) El objetivo esencial de “establecer unos circuitos administrativos bilingües” (Art. 1.2).

c) fue reducido en su significado imperativo-finalista para ser sustituido por la expresión “cuando se establezcan”, que carece del claro significado decisorio de la expresión anterior.

c) Se reduce la competencia de la Dirección General de Política Lingüística al eliminar su capacidad de “definir los criterios respecto a los puestos de trabajo de las zonas vascofona y mixta para los que el conocimiento del vascuence se considerará preceptivo o ha de valorarse como mérito, cualificado o no, siempre de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto Foral”. Su colaboración con las entidades locales y otras administraciones se producirá sólo cuando lo soliciten (Art. 4).

d) Respecto a los planes precisos para lograr de forma progresiva los objetivos del artículo 1.2 se reduce el mandato de aprobarlos en el plazo de un año por el de elaborarlos (Art. 5). Se reconoce a las Administraciones Locales la competencia para elaborar sus propios planes (Art. 5.2.º).

e) En las relaciones con los administrados se sustituye la iniciativa del funcionario para elegir la lengua en que se dirige al ciudadano, contestándole en la lengua en que aquel responda, por la de limitarse a atenderle en la que aquel elija (Art. 10.3).

f) La obligación de las Administraciones de adoptar medidas para “relacionarse en vascuence con la Administración”, ha quedado rebajado a “dirigirse en vascuence a la Administración”, se pasa desde la relación en euskera al dirigirse en la misma lengua (Art. 14.2).

g) En la utilización de impresos de uso interno se tenderá a la utilización de la forma bilingüe cuando se disponga de circuitos administrativos bilingües y limita la utilización de la forma bilingüe (Art. 13).

h) La supresión de los párrafos 3 y 4 del artículo 15 reduce la presencia de textos bilingües remitidos desde los servicios centrales de la Administración de la Comunidad para la zona mixta y toda Navarra, dejándolo en una tendencia a hacerlo (Art. 15.2).

i) Se reduce el carácter imperativo (“redactarán”) por la tendencia a hacerlo de forma bilingüe en los rótulos indicativos de oficinas y despachos (Art. 16.1).

j) Se reduce a cinco años la limitación para ocupar plazas distintas a quienes hubieran accedido a plazas específicas en las que las plantillas orgánicas y las convocatorias hubiesen exigido el conocimiento del vascuence (Art. 18.3).

k) El Decreto Foral 135/1994 suprimió el segundo párrafo del precepto en el que se ordenaba a las autoridades y órganos de dirección colaborar activamente en la realización y efectividad de los planes anuales de formación en vascuence (Art. 24.4).

En la exposición de motivos del nuevo Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, se justificaron las modificaciones en el propósito de “afianzar el principio de seguridad jurídica”. Asimismo se expuso que por razones de técnica legislativa se hacía a través de un nuevo texto que sustituía al anterior.

1.1. *Exposición de Motivos*

Se inicia invocando los artículos 2 y 9 de la Ley Foral 18/1986, en cuanto establecen la cooficialidad del castellano y el euskera, y se reconoce el derecho ciudadano a conocerlas y usarlas con el alcance que se establece para las distintas zonas en que se divide Navarra.

Invoca la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula el derecho de los ciudadanos a utilizar las lenguas oficiales antes las Administraciones Públicas y en los procedimientos administrativos ante la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.

Realiza una “especial mención” de la “Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, adoptada el 25 de junio de 1992, con rango de convención por el comité de Ministros del Consejo de Europa y firmada el 5 de noviembre del mismo año por once Estados miembros, entre ellos el español, y de modo particular las recomendaciones contenidas en su artículo 10 sobre autoridades administrativas y servicios públicos”.

Partiendo de tales normas y convención, el Decreto Foral 70/1994 regulaba el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, “para garantizar a los ciudadanos los derechos lingüísticos que las leyes reconocen”. Esta frase desapareció de la exposición del Decreto Foral 135/1994, y se sustituyó por la referencia a las modificaciones que introducía en el anterior “para afianzar el principio de seguridad jurídica” y a la técnica legislativa que justificaba un nuevo texto.

1.2. *Disposiciones Generales*

Incluye las relativas a su objeto, ámbito de aplicación, progresividad en su aplicación y principios organizativos.

A) Objeto y ámbito de aplicación

Su objeto es regular el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, como modo de plasmar el derecho a su uso reconocido por

los artículos 9 LORAFNA, 2, 6, 10, 17 y 18 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre. El ámbito de aplicación está constituido por la Administración de la Comunidad Foral (131), las Administraciones Locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas (Art. 1.1) (132).

En la reforma introducida por el Decreto Foral 135/1994 desapareció de todo el articulado la referencia a las “empresas de carácter público” como ámbito de aplicación del régimen del vascuence (Arts. 1.1, 5, 6, 7, 9, 14.3).

A) Objetivos y progresividad

El artículo 1.2 establece los objetivos esenciales del Decreto Foral:

a) En la zona vascófona, posibilitar el empleo indistinto de cualquiera de las dos lenguas oficiales como lenguas de trabajo y servicio al ciudadano.

b) En la zona mixta, capacitar <en vascuence> (133) al personal necesario para garantizar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos de la zona.

– En los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, capacitar al personal suficiente y necesario para <establecer unos circuitos administrativos bilingües que garanticen suficientemente la prestación de sus servicios en vascuence cuando> que, cuando se establezcan los circuitos administrativos bilingües, presten sus servicios en vascuence si el usuario así lo requiere.

– Por servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se entenderán aquellos que, independientemente de su ubicación, atienden al conjunto de la población navarra”.

El principio de gradualidad del artículo 1.2.c) se aplica para la ejecución de lo dispuesto en el Decreto Foral “de forma progresiva, siempre de acuerdo con las posibilidades de las distintas Administraciones en cada momento” (Art. 1.3).

(131) Conforme a la disposición adicional segunda la provisión de puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea se ajustará a lo dispuesto por los artículos 11 y 14 del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre.

Según la disposición adicional tercera, en la función pública docente no universitaria, la selección, la provisión de puestos de trabajo, la promoción profesional, la promoción interna, la reordenación de cuerpos y escalas, el reciclaje y el perfeccionamiento del profesorado, se ajustarán a lo dispuesto en la normativa específica para estas materias. Por Orden Foral 112/2000, de 29 de marzo, (BON 51, de 26-4-2000) del Consejero de Educación y Cultura, se aprobó la XX Convocatoria del Plan de Formación en lengua vasca del personal docente de enseñanza no universitaria, de la Comunidad Foral de Navarra. Curso escolar 2000/2001.

(132) Respecto a la Administración del Estado en Navarra la disposición adicional primera dispone la colaboración del Gobierno de Navarra con aquella para lograr la progresiva normalización del uso del vascuence en la misma.

(133) El texto recogido entre paréntesis y cursiva fue suprimido en el DF 135/1994, sin que el resto pierda el sentido original.

El principio se reitera en los artículos 5, respecto a los planes para cumplir los objetivos, y 6, en cuanto a la adopción de medidas por parte de las distintas Administraciones y entidades afectadas por la norma para la “progresiva capacitación del personal en el conocimiento y uso del vascuence”.

A) Zonificación

La zonificación derivada de los artículos 9 de la LORAFNA y 5 de la Ley Foral modula el alcance de la oficialidad en el uso de la lengua (Arts. 6, 10, 17 y 18 de la Ley), como reconoce el artículo 2 del Decreto Foral.

B) Aplicación a la función pública

Dispone el artículo 3 que “la aplicación del principio de *preceptividad* (134) y la valoración del conocimiento del vascuence como mérito en la provisión de los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra se llevará a cabo en los términos y condiciones que se deriven de lo dispuesto en el presente Decreto Foral y en las disposiciones que lo complementen”.

C) Organización

Conforme al artículo 4, la Dirección General de Política Lingüística será el órgano competente para “actuar como órgano coordinador entre los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en lo que se refiere a la elaboración de la planificación lingüística. Antes su competencia alcanzaba a *Definir los criterios respecto a los puestos de trabajo de las zonas vascófona y mixta para los que el conocimiento del vascuence se considerará preceptivo o ha de valorarse como mérito, cualificado o no, siempre de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto Foral*. (Igualmente) Asimismo, colaborará en la elaboración de la planificación lingüística de (*con*) las entidades locales y otras administraciones públicas (*en lo que respecta a lo establecido en los apartados a) y b)*) que lo soliciten”.

El artículo 24 encomienda al Instituto Navarro de Administración Pública y a la dirección General de Política Lingüística organizar los cursos de capacitación en vascuence del personal al servicio de las Administraciones Públicas para asegurar el cumplimiento de los objetivos esenciales, de la normativa y de los planes de aplicación.

D) Planificación

“Los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y las entidades de derecho público (*y las empresas de carácter público*) vinculadas a ella elaborarán, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este Decreto Foral, (*aprobarán*) los planes para lograr de forma progresiva los objetivos previstos en el artículo 1.2” (Art. 5.1.º).

(134) Se trata de un neologismo no registrado en el *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, 2001. Se utiliza con el significado de “carácter o cualidad de preceptivo”.

“Asimismo, las Administraciones Locales podrán elaborar sus propios planes dentro de su ámbito de actuación” (Art. 5.2.º) (135).

1.3. *El vascuence en la Administración*

De acuerdo con el principio de zonificación que recoge en su artículo 2, el Título II del Decreto Foral diferencia el régimen del uso del vascuence en las Administraciones, entidades y empresas Públicas, según se trate de zonas vascófona, mixta o no vascófona.

1.3.1. Zona vascófona

A) *Ámbito de aplicación*

Conforme al artículo 1.1 es el de “las Administraciones Públicas de Navarra y entidades de derecho público vinculadas a ellas (*y empresas*) sitas en la zona vascófona se regirá por los criterios que establece el presente Decreto Foral, siempre respetando el derecho de los ciudadanos a elegir libremente la lengua oficial en que deseen ser atendidos” (Art. 7), conforme al artículo 10.1 de la Ley Foral.

B) *Uso interno en la Administración*

Las actuaciones internas de carácter administrativo podrán hacerse indistintamente en cualquiera de las dos lenguas oficiales.

Todos los impresos internos utilizados por los diferentes órganos de las Administraciones Públicas y entidades de derecho público vinculadas a ellas se redactarán de forma bilingüe (Art. 8).

C) *Relaciones institucionales*

Conforme al artículo 9, los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas de las Administraciones Públicas y entidades de derecho público se redactarán en función de las zonas de origen y destino:

a) de las situadas en la zona vascófona a otras de la misma zona, se redactarán en ambas lenguas, salvo acuerdo expreso para hacerlo en una de ellas.

b) A las sitas en la zona mixta, se redactarán de forma bilingüe.

c) En los restantes supuestos, se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe.

(135) Párrafo incorporado por el DF 135/1994 como reconocimiento de la autonomía municipal.

D) Relaciones con los administrados

Las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas de la propia zona vascofona se harán de forma bilingüe, salvo que los interesados elijan expresamente la utilización de una cualquiera de las lenguas oficiales (Art. 10.1).

Los impresos para uso de los ciudadanos de la zona vascofona, así como aquellos que deban tener efecto dentro y fuera de la zona, se redactarán de forma bilingüe (Art. 10.2).

En sus comunicaciones orales, los funcionarios podrán atender (*dirigirse*) a los ciudadanos en cualquiera de las dos lenguas oficiales elegida por éstos (*si bien posteriormente deberán atender a éstos en la lengua por ellos elegida*) (Art. 10.3).

E) Imagen, avisos y publicaciones

Los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias, los encabezamientos de (*toda clase de papeles*) la papelería y otros elementos de identificación y señalización se redactarán de forma bilingüe. Las disposiciones, avisos, anuncios y publicidad de toda clase se realizarán de forma bilingüe (Art. 11).

La disposición transitoria establece el plazo de un año para adaptar la rotulación y señalización. La papelería y otros elementos de identificación se adaptarán conforme se agoten las existencias de los modelos anteriores.

1.3.2. Zona mixta

A) Ámbito de aplicación

Dispone el artículo 12 que el uso del vascuence y del castellano en las Administraciones Públicas de Navarra situadas en la zona mixta se regirá por los criterios del Decreto Foral:

a) Las que presten sus servicios en la zona mixta tomarán las medidas oportunas para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse (*relacionarse*) en vascuence a (*con*) la Administración (Art. 12.2).

b) En los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral cuya actividad vaya dirigida al conjunto de la población, se establecerán circuitos administrativos bilingües que garanticen suficientemente la prestación de sus servicios en vascuence cuando el ciudadano así lo requiera. Esta previsión se desarrollará por medio de la planificación prevista en el artículo 5 (Art. 12.3).

B) Uso interno

En los impresos de uso interno utilizados por los servicios de las Administraciones Públicas (*que dispongan de circuitos administrativos bilingües*), se tenderá a la utilización de la forma bilingüe (Art. 13). La adición de la referencia a los circuitos administrativos limita la utilización de la forma bilingüe en los impresos de uso interno.

C) Relaciones institucionales

Los documentos, notificaciones y comunicaciones de las Administraciones Públicas de la zona mixta entre sí, o con otras de la zona vascofona, podrán ser bilingües, y deberán ser en castellano en caso de utilizarse una sola lengua (Art. 14.1).

Los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirija desde sus circuitos administrativos bilingües a otras (*Administraciones*) sitas en la zona vascofona deberán redactarse de forma bilingüe, salvo las que correspondan a procesos administrativos iniciados en la zona vascofona en una de las dos lenguas oficiales, en cuyo caso se continuarán en la misma (Art. 14.2).

Los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas destinados a Administraciones Públicas y entidades de derecho público (*y empresas dependientes*) vinculadas a ellas no incluidas en los apartados anteriores se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe (*cuando correspondan a procesos administrativos iniciados en vascuence*) (Art. 14.3).

D) Relaciones con los administrados

Las comunicaciones y notificaciones dirigidas desde los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a personas físicas y jurídicas de la zona vascofona se realizarán de forma bilingüe, salvo que los interesados elijan expresamente la utilización de una cualquiera de las lenguas (Art. 15.1).

En los impresos para uso de los ciudadanos de la zona mixta, se tenderá a la utilización progresiva de la forma bilingüe (Art. 15.2).

El Decreto Foral 135/1994 suprimió los dos párrafos siguientes:

3. *Los impresos que deban tener efecto en toda Navarra estarán realizados en forma bilingüe.*

4. *En las comunicaciones y notificaciones dirigidas desde esta zona a personas físicas o jurídicas residentes en la propia zona mixta se tenderá a la utilización progresiva de la forma bilingüe.*

E) Imagen, avisos y publicaciones

(En) los rótulos indicativos de oficinas y despachos (*de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como en*) los encabezamientos de papelería y otros elementos de identificación y señalización se (*redactarán*) (tenderá a la redacción) de forma bilingüe (Art. 16.1).

En las disposiciones, avisos, anuncios y publicidad de toda clase se tenderá a la forma bilingüe (Art. 16.2).

En los folletos informativos, material gráfico de campañas u otros escritos similares que los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirijan al conjunto de la población, se utilizará el vascuence en la proporción correspondiente, y se podrá realizar también de forma bilingüe o en ediciones distintas, según los casos (Art. 16.3).

La disposición transitoria establece el plazo de un año para adaptar la rotulación y señalización. La papelería y otros elementos de identificación se adaptarán conforme se agoten las existencias de los modelos anteriores.

1.3.3. Zona no vascófona

Dispone el artículo 17 que las Administraciones Públicas procurarán utilizar los servicios de traducción oficial para atender a los ciudadanos cuando éstos, en el ejercicio de su derecho, se dirijan a las mismas en vascuence.

1.4. Presencia del vascuence en la función pública (136)

Uno de los objetivos esenciales del Decreto Foral es el de “capacitar al personal suficiente y necesario para garantizar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos” (Art. 1.2.c). Con esta finalidad, el artículo 3 invoca “el principio de preceptividad y la valoración del conocimiento del vascuence en la provisión de los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra” (Art. 3). El Título III regula la exigencia y valoración de la lengua en el acceso a los puestos de trabajo y en su desempeño en las distintas zonas.

(136) CASTELLS, J. M.: *La posible remoción del puesto de trabajo por razones lingüísticas: condiciones y requisitos*, RVAP, 44-II, 1996, pp. 285-300. MANZANA LAGUARDA, R.: *La valoración de la lengua cooficial en el acceso a la función pública autonómica*, RGD, 582, 1993, pp.1361-1377. PRIETO DE PEDRO, J.: “El conocimiento de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas y extranjeras como requisito de capacidad de los funcionarios de la Administración del Estado”, *Revista de Llengua i Dret*, 12, 1989, pp. 135-156. BERNET I LLOBET, J.: El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les Comunitats Autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC 46/1991, de 28 de febrer, *Revista de Llengua i Dret*, 17, 1992, pp. 87-98; La valoració dels coneixements de llengua catalana en l'accés a la funció pública local, *Revista de Llengua i Dret*, 17, 1992, pp. 99-148.

1.4.1. Zona vascófona

A) Plazas con conocimientos específicos en las plantillas orgánicas

Para cumplir el objetivo esencial, el artículo 18 ordena (“indicarán”) a las Administraciones Públicas:

a) Fijar en su plantilla orgánica los puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence constituya requisito específico que deba acreditarse para poder acceder a ellos (Art. 18.1).

b) Expresar tal exigencia en las ofertas públicas de empleo, así como en las convocatorias de las plazas (Art. 18.2).

Por tratarse de plazas con conocimiento específico, se limita durante cinco años a quienes accedan a las mismas la posibilidad de participar en la provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence sea requisito exigido para su desempeño (Art. 18.3).

Cuando se fije la preceptividad del conocimiento del euskera para determinadas plazas que estén ocupadas, se respetarán los derechos adquiridos y se ofrecerá la participación voluntaria en acciones formativas (Art. 18.4).

Para los restantes puestos, el conocimiento del vascuence será considerado como mérito cualificado, entre otros (art. 19). Su valoración representará un porcentaje en relación con la puntuación máxima alcanzable que no podrá ser inferior al 10% (Art. 21).

B) Acreditación del conocimiento del vascuence

El conocimiento se acreditará en los procedimientos de selección, en el turno de promoción o en el libre, presentando la titulación o superando la prueba pertinente. La acreditación del conocimiento para los puestos de los distintos niveles podrá realizarse por el Certificado de Aptitud o de Ciclo Elemental de una Escuela Oficial de Idiomas, una titulación reconocida oficialmente o la superación de una prueba (Art. 20) (137).

1.4.2. Zona mixta

Las Administraciones “podrán indicar” en sus plantillas orgánicas los puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence “constituye requisito específico” para acceder a los mismos (Art. 22.1), así como los puestos para cuyo acceso o provisión sea considerado como mérito (Art. 22.2). Se hará constar en las ofertas públicas de empleo (Art. 18.2).

(137) El DF 135/1994 sustituyó la mención del artículo 20.2 y 3 a la Escuela Oficial de Idiomas de Navarra por la de cualquier Escuela Oficial de Idiomas.

Conforme al artículo 23, la valoración del conocimiento del vascuence como mérito, cuando así sea considerado, en ningún caso será inferior al 5% de la puntuación máxima alcanzable.

También se aplicarán las condiciones de provisión de puestos y de plazo para hacerlo y se respetarán los derechos adquiridos de quienes las ocupen con anterioridad a la consignación de tal requisito, conforme a los apartados 3 y 4 del artículo 18.

1.4.3. Capacitación lingüística del personal

El artículo 24 encomienda al Instituto Navarro de Administración Pública y a la Dirección General de Política Lingüística la organización de cursos para capacitar al personal para el cumplimiento de los objetivos del Decreto Foral y de la normativa y planes que se deriven de su aplicación (138).

2. El Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre (139)

Durante los años 1998 y 1999 emitieron los responsables del Gobierno de Navarra numerosas críticas al régimen del euskera en la Comunidad Foral, con claras alusiones a la posibilidad de modificar la Ley Foral 18/1986, lo que no resultaba posible por falta de votos de UPN en el Parlamento para conseguirlo. Era evidente que se estaba intentando recuperar los principios recogidos en las enmiendas a la totalidad y parciales de los Grupos de UPN y Popular a tal Ley Foral con objeto de reducir la presencia del euskera en la vida social, cultural y administrativa. No eran ajenos a este ambiente algunos creadores de opinión que reprochaban al Gobierno de UPN una actitud condescendiente con la penetración cultural vasca en Navarra por medio de la lengua, de los centros de enseñanza, de los medios de comunicación, etc. (140).

(138) El Decreto Foral 135/1994 suprimió el segundo párrafo del precepto en el que se disponía: "Las autoridades y órganos de dirección colaborarán activamente en la realización y efectividad de los planes anuales de formación en vascuence".

(139) *BON* 3/2001, de 5 de enero.

(140) URANGA SANTESTEBAN, J. J. (*Ollarra*): *No basta...*, cit., "Es preciso realizar, desde el gobierno, una política social y cultural propia y consecuente con el pasado, el presente y el futuro de Navarra. De momento, y desde los tiempos de Alli y el PSOE, estamos escorados hacia Euzkadi en manifestaciones históricas, lingüísticas y literarias. [...] ¿Qué modificaciones ha introducido UPN? Ni usted, presidente, ni su gobierno, se han preocupado lo más mínimo por idear y desarrollar una ilustración y unos saberes auténticamente navarros, que los tenemos nuestros, en romance y en vascuence, sin tener que importar [...] tópicos tan artificiales como el batúa. Hemos cedido en la lengua, llevando el euskera falso y estereotipado, pagado por todos los navarros, hasta donde nunca históricamente se ha hablado".

Cualquier intento de modificar la Ley Foral resultaba inviable para el Gobierno, una vez que el Parlamento de Navarra apoyó una iniciativa del Partido Socialista declarando la plena validez de aquella (141). Sólo le quedaba la opción de utilizar el Decreto Foral para tratar de reducir el alcance de la Ley, sobre todo en la zona mixta, a la que siempre se habían opuesto UPN y el Grupo Popular por entender que no estaba amparada por el artículo 9 de la LORAFNA y en la misma se había establecido una pseudooficialidad del euskera, como expusieron reiteradamente en las enmiendas y debates de la Ley. El objetivo, no reconocido expresamente, pero traducido en nuevo texto, era eliminar el régimen del uso oficial del euskera en la zona mixta, identificándolo con el de la zona no vascófona. De este modo se conseguiría que el uso imperativo del castellano en la zona no vascófona conduzca a su uso mayoritario en la zona mixta.

2.1. *Proyecto de Decreto Foral y dictamen del Consejo de Navarra*

El Gobierno de Navarra elaboró un Proyecto de Decreto Foral sobre regulación del uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, que remitió al preceptivo informe del Consejo de Navarra, conforme a lo dispuesto por el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 216 de marzo. El Consejo de Navarra, en su Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, expuso su criterio en cuanto a la inadecuación de sus previsiones al régimen legal valorando el marco legal, la exposición de motivos y los distintos títulos y capítulos, formulando, finalmente, sus conclusiones.

2.1.1. Marco legal

El Consejo recordó al Gobierno de Navarra algo tan obvio como el principio de legalidad y la jerarquía normativa, que impiden modificar las Leyes por medio de los Reglamentos. Pareció al Consejo que era muy necesario hacerlo ante el texto examinado, de modo que los preceptos de la Ley Foral 18/1986

“vinculan al Gobierno de Navarra en todas sus actuaciones y, particularmente, en el ejercicio de la potestad reglamentaria. No es el desarrollo reglamentario el cauce adecuado para alterar ni desviarse de los preceptos de una Ley Foral cuyos mandatos deber ser estrictamente respetados y cumplidos”.

(141) El punto 1 de la moción presentada el 29 de mayo de 2000: “El Parlamento de Navarra ratifica su compromiso con la Ley Foral del Vascuence, como aplicación y desarrollo del mandato constitucional en materia de política lingüística a la realidad de la Comunidad Foral de Navarra, y como lugar de encuentro de la pluralidad lingüística de nuestra Comunidad. En consecuencia, defendemos que el castellano es la lengua propia y oficial de Navarra y de todos los Navarros, y que el euskera es también lengua propia y cooficial en las zonas vascoparlantes, en los términos que se fijan en la Ley Foral del Vascuence”.

No era superfluo el recordatorio, a la vista de la pretensión de alterar el régimen jurídico de la zona vascofona, lo que también corroboró el Consejo y obligó al Gobierno a rectificar la previsión reglamentaria.

También llamó la atención el Consejo sobre la pretensión gubernamental de desplazar a la Ley por el Decreto Foral manifestada en las continuas remisiones que hacía a su propio texto por expresiones como “se regirá por el presente Decreto Foral”

“cuando se está refiriendo a materias que están directamente contempladas por la LFV (Ley Foral del Vascuence) (por ejemplo, artículos 2, 12.1 y 12.2). Es fácil suponer que, en estos casos, el Proyecto de Decreto Foral sobreentiende implícitamente la aplicación preferente de la LFV. A pesar de ello, consideramos que sería técnicamente más correcto hacer en esos casos una mención expresa a la LFV como primera norma rectora de la materia”.

2.1.2. Exposición de Motivos

En relación con la Exposición de Motivos, el Consejo destacó la invocación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias y la inseguridad jurídica que se deriva de la falta de explicación de las previsiones e innovaciones que introdujo el Proyecto de Decreto Foral.

A) La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

En la Exposición de Motivos del Decreto Foral 70/1994, de 21 de marzo, se aludió expresamente y “de modo particular [a] las recomendaciones contenidas en su artículo 10 sobre autoridades administrativas y servicios públicos”. Así quedó recogida en el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio. A juicio del Consejo de Navarra:

“Aunque no nos consta que esta convención internacional haya sido ratificada por España, nada obsta que por la norma reglamentaria foral se asuman algunos de sus contenidos, dado que responden a los principios de respeto a las lenguas minoritarias en que se inspiran nuestra Constitución y la LORAFNA”.

B) La explicación motivada de las reformas

Constata el Consejo que el nuevo texto pretende derogar y reemplazar al Decreto Foral 135/1994 exponiendo los fines perseguidos en cuanto a “afianzar el principio de seguridad jurídica”, “ponderar el uso del vascuence con los medios necesarios para hacer efectivo su empleo” y “responder a la realidad sociolingüística de Navarra después de la experiencia acumulada”. Pero le reprocha que

“Tras la exposición de los fines de la reforma, el preámbulo sólo menciona como medida concreta con la que se hacen efectivos dichos fines, la “sustitución del requisito específico del conocimiento del vascuence cuando es preceptivo en el acceso a determinadas plazas, por la de conocimiento preceptivo, para incluir-

lo dentro del ámbito de los principios de mérito y capacidad” [...] En realidad, las medidas concretas que se adoptan en el nuevo Decreto Foral para conseguir los fines proclamados en la Exposición de Motivos son mucho más amplias y numerosas”.

La falta de exposición y justificación de las medidas concretas desvela las oscuras intenciones latentes en la reforma y atenta contra el principio de seguridad jurídica:

[...] el principio de seguridad jurídica aconseja que las exposiciones de motivos de las disposiciones generales hagan referencia –entre otros aspectos– a las líneas generales de su contenido para que su lectura pueda proporcionar una idea aproximada de los aspectos en que incide. Esta es una buena forma de dar cumplimiento al principio de claridad de las normas, principio implícito en el más genérico de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9 de la CE”.

El Consejo se percató de que se trataba de no exponer y confesar la verdadera intención del cambio normativo, lo que consideró un “defectuoso cumplimiento de la exigencia de certeza del Derecho”, que

“...ofrece una imagen incompleta y, como tal, distorsionada de las innovaciones del ordenamiento contenidas en el mismo. Para una correcta observancia de la seguridad jurídica en la elaboración de las normas, debería sintetizarse mejor el alcance de la reforma dentro del preámbulo; y, a falta de ello, sería incluso preferible no mencionar ninguna medida concreta, limitándose a citar los objetivos genéricos del Decreto Foral, dado que la mención de una y la omisión de todas las demás puede inducir a error al lector de la Exposición de Motivos”.

2.1.3. Disposiciones generales

El Consejo destacó que, además de retoques gramaticales, se suprimía el condicionante de establecer circuitos administrativo bilingües. La coordinación de los Departamentos para la elaboración de la planificación lingüística se convierte en coordinación para la ejecución de los planes de actuación para la consecución de los objetivos previstos por el artículo 1.2. Concluyó que

“no se producen alteraciones relevantes dentro de las disposiciones generales del proyectado Decreto Foral y su adecuación a las normas constitucionales, estatutarias y legales no ofrece dudas”.

2.1.4. Disposiciones sobre la zona vascófona

Parte el Consejo de Navarra del artículo 11 de la Ley foral que regula el uso del vascuence en la zona vascófona, de cuyo contenido destaca las tres ideas básicas: la validez de las actuaciones administrativas en cualquier lengua oficial, el bilingüismo de todas las notificaciones y comunicaciones administrativas, que “deberán ser redactadas en ambas lenguas”, y la excepción

al bilingüismo cuando los interesados elijan expresamente una de las lenguas. Del análisis del precepto formula las siguientes conclusiones

“a) Todos los actos en que intervengan las Administraciones públicas de la zona vascofona deben estar redactados en ambas lenguas. b) Los ciudadanos pueden elegir el uso de una sola lengua, en cuyo caso las actuaciones administrativas serán monolingües. c) Son válidas las actuaciones, cualquiera que sea la lengua empleada”.

A partir del precepto valora el artículo 7 del Proyecto de Decreto, que “traslada al reglamento el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en que desean ser atendidos [...] se añade como novedad [...] el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados por razones de lengua”. Del análisis del capítulo I, formula la conclusión de que se trata de reducir, el régimen imperativo de la Ley para superar el obligado bilingüismo que aquella exige en la zona vascofona:

“Se aprecia, en líneas generales, que el reglamento en proyecto pretende flexibilizar el rígido imperativo legal, abriendo la posibilidad de que el uso del castellano sea en ocasiones una alternativa –libremente decidida por el “órgano superior competente de la Administración o Entidad respectiva”– al bilingüismo. Esta opción, que podría ser perfectamente asumida por una Ley Foral, dado que es respetuosa del denominado “modelo lingüístico constitucional”, no puede ser implantada por un Decreto Foral en contra del mandato claro y terminante de la vigente LFV”.

Por tales razones considera contrarios a la Ley los artículos 8, 9.2, 9.3, 10.2 y 11.2 del proyecto de Decreto Foral.

El Consejo sugirió no introducir conceptos propios de la relación jerárquica dentro de la Administración con el carácter general con que se hace. Respecto a los acuerdos interadministrativos para hacer excepciones a la aplicación del bilingüismo del artículo 11 LFV, entiende que la elección puede recaer sobre cualquiera de las lenguas oficiales de la zona vascofona, que para no incurrir en vicio de nulidad debiera “incorporar expresamente la facultad de convenir o pactar entre Administraciones que las comunicaciones puedan hacerse solamente en castellano”.

2.1.5. Disposiciones sobre la zona mixta

El Consejo de Navarra parte de la escasa regulación contenida en la Ley Foral sobre el derecho a usar ambas lenguas para dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra, a ofertar plazas de empleo público que exijan el conocimiento preceptivo de la lengua y a la valoración de su conocimiento como mérito en las restantes plazas.

Destaca las alteraciones que se introducen sobre la previsión de crear circuitos bilingües que se sustituyen por la obligación de crear una unidad ad-

ministrativa de traducción y de prestación de servicios en vascuence cuando lo requiera el usuario, así como se amplía el ámbito de los obligados a establecer los servicios que alcanza a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Tal sustitución la considera aceptable siempre que se garantice el derecho a todos los ciudadanos a usar ambas lenguas para dirigirse a las Administraciones públicas, cualquiera que sea el procedimiento. Formula reparo a que se imponga a los Ayuntamientos el modo en que han de garantizar el derecho por considerarlo contrario a su potestad organizatoria.

Sobre las comunicaciones de la Comunidad Foral a personas de la zona vascofona no es precisa y resulta contrario a las previsiones de la Ley que de acuerdo con la cooficialidad de aquella zona, establece el derecho a elegir la lengua de tramitación del procedimiento. Considera aconsejable señalar que el precepto se refiere a órganos y entidades dependientes de la Administración de la Comunidad Foral que tengan sede en la zona mixta.

No formula reparo a que los impresos, formularios, rótulos y signos de identificación de la zona mixta se redacten o realicen en castellano o en forma bilingüe.

2.1.6. Disposiciones sobre la zona no vascofona

La Ley Foral sólo contempla la posibilidad de dirigirse en vascuence a las Administraciones Públicas, que pueden requerir del interesado la traducción o solicitarla a los servicios de traducción del Gobierno de Navarra.

Considera que cualquier condicionamiento o limitación establecida por vía reglamentaria que afecte a otras Administraciones constituiría *ultra vires* por desbordar su contenido.

2.1.7. Régimen de ingreso en la función pública y de provisión de puestos de trabajo

En el régimen legal de la zona vascofona, el conocimiento del vascuence puede ser requisito preceptivo o mérito cualificado para acceder a la función o para cubrir un puesto de trabajo, que se consignará en la plantilla orgánica y en la convocatoria.

El Consejo no formula reparo a la propuesta de reforma del Decreto Foral que sustituye el requisito específico del conocimiento por su conocimiento preceptivo y en la fijación de los criterios que justifican la exigencia del conocimiento del vascuence.

Respecto a la zona no vascofona, se basa en que el artículo 18 de la Ley no contiene previsión sobre la consideración del vascuence como mérito, "por lo que no puede ser, con carácter general, requisito de ingreso, ni conocimiento

preceptivo ni mérito para el acceso o la provisión de puestos de trabajo”. Se trata de materia de reserva legal conforme a los artículos 103.3 CE y 5.4 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (DFL 251/1993, de 30 de agosto). Invocando la doctrina de la STC 138/2000, de 29 de mayo, recuerda que por vía reglamentaria no se puede introducir nuevos requisitos o condiciones que limiten el acceso a la función pública a determinados ciudadanos o grupos, si no hay previa habilitación legal. El Consejo opina que las exigencias contenidas en el artículo 24 del proyecto de Decreto Foral para el ingreso y la provisión de plazas en la zona no vascofona, carecen de cobertura por invadir la reserva legal.

2.1.8. Conclusión del Consejo

Concluye que son contrarios al ordenamiento jurídico los artículos 8.1, 8.2, 9.2, 9.3, 10.32, 11.2, 12.3, 17 y 24 del proyecto de Decreto Foral.

2.2. *Exposición de Motivos del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre*

El párrafo primero de la exposición de motivos del D. F. 372/2000, de 11 de diciembre, parte del correlativo del Decreto Foral 135/1994, en el que introduce matices para destacar que el castellano es “la” lengua oficial de “toda” la Comunidad y que el vascuence es cooficial en la zona vascofona para alejar cualquier duda de cooficialidad total o de igualdad entre ambas lenguas:

– el derecho de todos los ciudadanos a “conocerlas y usarlas” se convierte en “derecho a conocer y usar el castellano y el vascuence en los estrictos términos que señala”;

– “el castellano es la lengua oficial de Navarra”, se convierte en “el castellano es la lengua oficial de toda Navarra”;

– “el vascuence lo es también en los términos establecidos en el artículo 9 LORAFNA y en los de la citada Ley Foral”, se convierte en que “el vascuence tiene el carácter de lengua cooficial con el castellano en la zona vascofona de Navarra según los términos...”.

Otro tanto ocurre en el párrafo segundo, que se matiza en los términos anteriores, todos ellos directamente vinculados con las enmiendas a la totalidad y parciales que presentó UPN a la Ley Foral:

– la referencia al carácter del vascuence en la zona vascofona se sustituye diciendo “que el vascuence es cooficial juntamente con el castellano”;

– respecto a las zonas mixta y no vascofona se añade: “en las que el vascuence no es lengua oficial”;

– en cuanto a las medidas que en cada zona deben tomar las Administraciones Públicas para hacer efectivo el derecho a usar el vascuence, se añade “en modos y grados distintos”.

En el párrafo tercero se omite la referencia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por una referencia a la “normativa vigente”. Al reconocimiento del derecho ciudadano a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de las Comunidades se añade “en el cual tengan dicho carácter de lengua oficial”, así como “conforme a sus derechos lingüísticos”. Se añade la referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El cuarto párrafo corresponde al quinto del Decreto Foral 135/1994 al que, tras invocar la seguridad jurídica como justificante de la reforma que representaba respecto al Decreto Foral 70/1994, se añade como causa de la nueva revisión: “...para ponderar el uso del vascuence con los medios necesarios para hacer efectivo su empleo y para responder a la realidad sociolingüística de Navarra después de la experiencia acumulada”.

Para cohonestar, dice el párrafo quinto, el imperativo de realizar los actos, comunicaciones y notificaciones de forma bilingüe con el deber de hacer real y efectivo el derecho de los ciudadanos, se “prevé la posibilidad de que los órganos competentes de las Administraciones Públicas de la zona vascofona, con respeto a su autonomía y a las facultades de autoorganización, puedan dotarse de los elementos materiales necesarios a fin de garantizar tal derecho”.

En cuanto a las relaciones interadministrativas, el párrafo sexto se refiere a las que tengan lugar con la Administración del Estado y la Administración de Justicia, en las que se estará a lo dispuesto por la legislación de Procedimiento Administrativo Común y por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Recoge el párrafo séptimo la referencia a las relaciones con las Administraciones Públicas de Navarra, que se regirán por el principio de voluntariedad y autonomía de las partes, salvo que sean parte interesada en el procedimiento, en que se estará a lo dispuesto por los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Foral del Vascuence.

El párrafo octavo alude a la sustitución, de acuerdo con la doctrina constitucional, del “requisito específico” del conocimiento del vascuence en el acceso a la función pública, por el “conocimiento preceptivo”, “más acorde con la literalidad del artículo 15.2 de la LFV, y poder así incluirlo dentro del ámbito de los conocimientos que deben medirse según los principios de mérito y capacidad previstos por el artículo 103 de la Constitución”.

Finalmente, el párrafo noveno coincide con el inciso final del anterior quinto, explicando que “esta revisión, por razones de técnica normativa, se hace a través de un nuevo texto que sustituye al anterior”. De este modo quedan diluidas las modificaciones que, caso de haberlo hecho de modo parcial, hubieran sido más manifiestas.

Se ha omitido la referencia a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 25 de junio de 1992, firmada por España el 5 de noviembre del mismo año, a la que se dedicaba el párrafo cuarto de la exposición de los Decretos Forales 70 y 135/1994. Esta omisión no es anodina, sino que refleja una clara intención de no tomarla en consideración, frente a las anteriores disposiciones que la consideraron una referencia para su contenido. Hoy es menos explicable cuando todos los grupos parlamentarios del Senado aprobaron instar al Gobierno a su ratificación para su aplicación en España (142) y el Consejo de Ministros lo aprobó y remitió al Congreso para su ratificación el 9 de junio de 2000 (143).

No se subsanan las deficiencias de la Exposición de motivos señaladas por el Consejo de Navarra respecto a los cambios introducidos, por lo que presenta una “imagen incompleta y, como tal, distorsionada de las innovaciones del ordenamiento jurídico”. Ha optado por el oscurantismo, por no precisar las reformas ni las intenciones, limitándose a hacer una vaga e imprecisa alusión a algunos objetivos, lo que implica un “defectuoso cumplimiento de la exigencia de certeza del Derecho”.

Sin embargo, aunque no se describan ni justifique en la Exposición de Motivos, las modificaciones existen, estas son las más importantes:

A) Respecto a las disposiciones generales:

a) Entre los objetivos de la zona mixta se reduce el grado del compromiso de la Administración sustituyendo el deber de “garantizar” por el de “posibilitar” el ejercicio de los derechos ciudadanos al uso de las lenguas oficiales (Art. 1.2.II). Resulta patente la inadecuación de los medios previstos en la zona mixta para alcanzar los objetivos esenciales (Art. 1.2), dada la reducción de aquellos respecto al marco reglamentario anterior.

b) En los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral se suprimen los circuitos administrativos bilingües (Art. 1.2.III).

c) El Gobierno de Navarra asume la planificación lingüística y, además, encomienda su ejecución al órgano colaborador y coordinador que designe, lo cual implica que puede serlo otro distinto de la Dirección General de Política Lingüística, que deja de ser el órgano encargado de la planificación (Art. 4) (144).

d) Los planes no son “precisos” para lograr progresivamente los objetivos esenciales, sino que pasan a ser “tendientes”. Desde un significado imperativo se pasa a otro indicativo, rebajando así el nivel de vinculación que

(142) *BOCG*, Senado, I, 23 de marzo de 1998.

(143) *BOCG*, Senado, 15 de septiembre de 2000.

(144) A falta de justificación adecuada, parece que esta decisión guarda directa relación con las sucesivas crisis y dimisiones en tal órgano por desacuerdo con la política lingüística del Gobierno.

representan (Art. e). En el Plan de Actuación se reduce nivel de exigencia del conocimiento de la lengua.

f) Se reduce la posibilidad de capacitación del personal, porque con la reforma sólo se hará con el “necesario”, que sea preciso, indispensable para lograr los objetivos (Art. 6).

B) Presencia en la Administración:

a) Los impresos administrativos internos en la zona vascofona pasan de ser bilingües (Art. 8.2) a poder estar redactados en castellano, en vascuence o en forma bilingüe (Art. 8.3).

b) El artículo 10.1 limita el derecho de los interesados a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales. En el Decreto Foral 135/1994 la opción correspondía a los interesados, que lo eligen conforme al artículo 11 LFV, mientras que en la nueva versión lo solicitan a la Administración, lo que contradice el precepto legal que atribuye a decisión (“elijan expresamente la utilización de una sola”) a los interesados.

c) Los impresos bilingües para uso de los ciudadanos en la zona vascofona, aunque fueran a tener efectos dentro o fuera de la misma del artículo 10.2 del Decreto Foral 135/1994, se han convertidos en “formularios redactados en castellano, en vascuence o en forma bilingüe” (Art. 10.2).

d) En la zona mixta, se ha sustituido el deber de “garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a la Administración” (Art. 12.2), por “posibilitar”, con un significado distinto y un menor compromiso administrativo, como ya ocurría en el artículo 1.2.b) en relación con el nuevo artículo 1.2.II.

e) En la zona mixta, el artículo 12 reduce su aplicación a los que tienen sede en Pamplona, de modo que los emplazados fuera de la ciudad, aunque se hallen en la misma zona mixta, no se ven afectados por el contenido del precepto. Desaparecen los “circuitos administrativos bilingües”, que son reemplazados por “una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano”, con alcance y significado distintos. La garantía de las prestaciones para el ejercicio del derecho a dirigirse en vascuence se convierte en posibilitarlas, como en el artículo 1.2.

f) En la zona mixta, la tendencia a facilitar impresos en forma bilingüe se ha convertido en que “los encabezamientos y membretes se harán en castellano”. Si son para uso público, se utilizarán formularios distintos en castellano y en bilingüe, para que elija el interesado (Art. 13).

g) En la zona mixta, los documentos, notificaciones y publicaciones de la Comunidad Foral y sus entes de derecho público dirigidas a otras Administraciones de la zona vascofona se debían redactar en forma bilingüe, salvo

que los procesos se hubieran iniciado en esta zona en una de las lenguas oficiales, en la que se continuaría (Art. 14.2 DF 135/1994). Ahora deberán redactarse en castellano, tanto estén dirigidas a la zona vascofona como a la mixta, salvo en procedimientos iniciados en zona vascofona y en vasceuce, en que se podrá continuar en forma bilingüe.

h) En las relaciones institucionales en la zona mixta, en el apartado 3 del artículo 14 se regula que, en los supuestos no incluidos en los apartados anteriores, se redactarán en castellano, siendo válida la forma bilingüe cuando corresponda a procesos administrativos iniciados en vasceuce. La nueva redacción ha añadido que, además, han de estar iniciados en la zona vascofona, lo que excluye a los que hubieran sido iniciados en la zona mixta.

i) Las comunicaciones y notificaciones dirigidas desde los servicios centrales de la Administración de la Comunidad en la zona mixta a personas físicas y jurídicas de zona vascofona serán bilingües, salvo que los interesados hubieran elegido expresamente cualquiera de las lenguas. Con la nueva redacción se realizarán en castellano, y podrán ser en forma bilingüe si los interesados solicitan expresamente la utilización del vasceuce (Art. 15.1).

j) Respecto a los impresos y formularios para uso de los ciudadanos en la zona mixta, lo que era una tendencia a la utilización progresiva de la forma bilingüe, se ha convertido en la posibilidad de utilizar documentos redactados sólo “en castellano o en la forma bilingüe castellano-vasceuce, aunque en unidades separadas para elección por el usuario de la que corresponda a su interés” (Art. 15.2).

k) El D.F. 135/1994 dispuso que se “tenderá a la redacción de forma bilingüe” de los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias, los encabezamientos y membretes de papelería y otros elementos de identificación y señalización las disposiciones, avisos y publicidad de todas clases de las Administraciones Públicas de Navarra. La nueva redacción los reduce a textos en castellano (Art. 16.1 y 2).

l) En los folletos informativos, material gráfico de campañas que la Administración de la Comunidad Foral dirija al conjunto de la población estaba prevista la utilización del vasceuce “en la proporción correspondiente, pudiéndose realizar también de forma bilingüe o en ediciones distintas según los casos” (Art. 16.3 D.F. 135/1994). La nueva redacción dispone que “se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única en forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vasceuce” por decisión del Consejo competente.

m) En la zona no vascofona se reconocía “el derecho a dirigirse en vasceuce”, y eran las Administraciones las que podían requerir la traducción o utilizar los servicios administrativos de traducción (Art. 18 de la Ley). El artículo 17 del D.F. 135/1994 dispuso que las Administraciones Públicas “pro-

curarán utilizar los servicios de traducción oficial para atender a los ciudadanos cuando éstos, en el ejercicio de su derecho, se dirijan a las mismas en vascuence”. El nuevo texto del precepto dispone que la presentación será simultánea por requerimiento de la Administración al ciudadano, aunque, si no fuera posible, podrá utilizar los servicios de traducción. Incorpora que todas las disposiciones, impresos, sellos, documentos, notificaciones, comunicaciones, señalización, rotulación, publicaciones y publicidad de las Administraciones públicas se realizarán en castellano (Art. 17.2).

n) La valoración del conocimiento del euskera para el ingreso y provisión de puestos de trabajo en la función pública en la zona vascófona pasa, de ser no inferior al 10% de la puntuación máxima alcanzable, a no ser superior al 10% de la puntuación del conocimiento del francés, inglés o alemán (Art. 21).

o) En la zona mixta, se parte de la inexistencia de obligación de calificar el conocimiento del vascuence para acceder o proveer puestos de trabajo. Cuando se haga su valoración, pasa, de no ser inferior al 5% del artículo 22 del D.F. 135/1994, a que “en ningún caso será superior en un 5% a la puntuación que se aplique en la consideración de mérito para el conocimiento del francés, inglés o alemán, dentro de las lenguas de uso oficial en la Unión Europea y se especificará la cuantificación concreta en la convocatoria correspondiente” (Art. 23.1). Serán acreditados conforme al artículo 20 (Art. 23.2).

Con la reforma del Decreto Foral 135/1994 se ha tratado de violentar el marco legal, introduciendo por vía reglamentaria aquellas enmiendas que el partido del Gobierno presentó y que no prosperaron en el debate de la Ley Foral 18/1986. La pretensión no se ha realizado en los claros términos del Proyecto de Decreto Foral como consecuencia de que el Consejo de Navarra realizó importantes críticas al tratamiento previsto para la zona vascófona.

La reforma más significativa se produce, en congruencia con las enmiendas de los Grupos Parlamentarios de UPN y Popular a la Ley, en la zona mixta, que afecta a Pamplona y su Cuenca, en las que reside la mitad de la población de la Comunidad y es la zona con más alta densidad de euskaldunes, de centros de enseñanzas, de actividad oficial, por radicarse el Gobierno y los centros administrativos, y de medios de comunicación (145). Es en esta zona donde se centra el esfuerzo para la reducción de su significado por medio de las previsiones del propio Decreto Foral y del Plan de actuación para su aplicación, que impiden cumplir los objetivos esenciales de la Ley.

(145) MÚGICA, L. M.: “Zona mixta”..., cit.: “Cuando en UPN el euskara no tiene presencia pública oficial, ni el partido le da aquiescencia real en su praxis, no podemos entender esos miedos de Sanz, Del Burgo, Gurrea, etc., de que el vascuence (desde el arrinconamiento actual) pueda un día desbancar a la lengua hoy más común en Navarra, esto es, el castellano”.

El nuevo Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, refleja una actitud contraria a la lengua, desde un claro intento de reducir el alcance de la Ley 18/1986, que había sido elaborado con conocimiento, participación y consenso de los distintos ámbitos administrativos implicados. Por el contrario, el nuevo texto ha sido gestado de modo oscuro, sin participación, desde la esfera puramente política, excluyendo a los responsables de los ámbitos administrativos competentes e ignorando cualquier consideración sociológico-lingüística y técnica. Es una medida exclusivamente política y partidista que, incluso, ha necesitado de numerosas correcciones para que no violase el marco legal, tal y como hacía el proyecto, y lo ha constatado el informe del Consejo de Navarra.

El contenido del dictamen del Consejo de Navarra ha demostrado que la pretensión del Gobierno era de mayor alcance, en cuanto incidía en el régimen de la zona vascofona, en la que se pretendió establecer la preeminencia del castellano como alternativa al bilingüismo por medio reglamentario (146). Así lo confirma la conclusión de que los artículos 8.1, 8.2, 9, 9.3, 10.2 y 11.2 eran contrarios a la Ley Foral 16/1986, de 15 de diciembre.

2.3. *Disposiciones generales*

A) *Ámbito de aplicación*

El artículo 1.1 es idéntico al correlativo del Decreto Foral 135/1994 y añade respecto al uso, que se trata del “normal y oficial”.

El apartado 2 sobre los objetivos esenciales en la zona mixta señala como nuevo objetivo el “organizar” al anterior de capacitar al personal, antes para “garantizar” y ahora para “posibilitar” el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la zona. No se trata de términos análogos. El término “garantizar” tiene un significado de mayor compromiso en cuanto que da garantía, afianza, asegura y protege el derecho; mientras que el sustituto se limita a facilitar y hacerlo posible, sin asegurarlo ni protegerlo. Es evidente que el cambio del verbo tiene la intención de rebajar el compromiso de la Administración respecto al derecho ciudadano a usar la lengua, muy en la línea y hechura de las enmiendas de presentadas al Proyecto de Ley.

El tercer objetivo esencial añade al de capacitar el de “organizar” al personal, antes “suficiente y necesario”, ahora sólo “necesario”. Se suprime la

(146) “El Consejo señaló: “Se aprecia, en líneas generales, que el reglamento en proyecto pretende flexibilizar el rígido imperativo legal, abriendo la posibilidad de que el uso del castellano sea en ocasiones una alternativa –libremente decidida por el “órgano superior competente de la Administración o Entidad respectiva– al bilingüismo. Esta opción, que podría ser perfectamente sumida por una Ley Foral (...) no puede ser implantada por un Decreto Foral en contra del mandato claro y terminante de la vigente LRV”.

previsión de establecer “circuitos administrativos bilingües” en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral.

B) Zonificación

Se reiteran en el artículo 2 los términos del correlativo del Decreto Foral 135/1994.

C) Preceptividad y valoración en la función pública

Se mantiene el artículo 3 anterior al que se añade la referencia a la Ley Foral del Vasconce.

D) Órganos administrativos competentes

Se sustituye a la Dirección General de Política Lingüística como órgano coordinador entre Departamentos para la elaboración de la planificación lingüística, y se encomienda al Gobierno que determine cuál sea el órgano “colaborador y, en su caso, coordinador [...] en lo que se refiere a la ejecución de los planes de actuación para el uso del vasconce que, en su caso, apruebe el Gobierno de Navarra” (Art. 4).

Se añade que el Gobierno determinará “el órgano colaborador en la elaboración de los planes de actuación para el uso del vasconce en las entidades locales y otras administraciones públicas que lo soliciten” (Art. 4.2.º).

E) Planificación

Si en el Decreto Foral 135/1994 eran los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y las entidades de derecho público los que elaboraban los planes “precisos”, ahora son el Gobierno y las entidades vinculadas los que “elaborarán y aprobarán” los planes “tendientes” (Art. 5).

Nuevamente, el cambio del adjetivo implica un cambio significativo en el alcance y significado de los planes, porque no se trata de términos análogos. Los planes eran “precisos” para lograr de forma progresiva los objetivos, porque eran necesarios, indispensables, eran menester para tal fin. Si ahora sólo son “tendientes” es porque tienden, propenden, se inclinan a lograrlos, lo cual carece del carácter de necesidad e indispensabilidad del término “precisos” anterior.

De un significado imperativo se pasa a otro indicativo, rebajando el nivel de vinculación que los planes representan. Con la conocida argucia del cambio de términos se está tratando de reducir el nivel de compromiso y exigencia respecto a los objetivos y, en definitiva, a la presencia de la lengua como ejercicio de un derecho ciudadano. Se trata de un cambio que adquiere mayor alcance que el de una “ligera novedad sintáctica”, como benévolamente la califica el dictamen del Consejo de Navarra.

Por acuerdo de 8 de enero de 2001 el Gobierno aprobó el “Plan de Actuación para aplicar el nuevo Decreto Foral del vascuence en la Administración Foral y sus organismos autónomos ubicados en la zona mixta”, que fue publicado en el BON 9/2001, de 19 de enero. Por acuerdo de 5 de febrero del mismo año se aprobó el “Plan de Actuación” de la zona vascófona, que fue publicado en el BON 21/2001, de 14 de febrero.

F) Capacitación del personal

Se mantienen los términos del artículo 6, y se añade que la capacitación será para el personal “necesario [...] para dar cumplimiento progresivo”. Si antes se trataba de capacitar al “personal” en general, ahora sólo se hará con el “preciso”, esto es, al necesario, indispensable, que es menester para dar cumplimiento progresivo a la Ley.

2.4. *El vascuence en la Administración*

2.4.1. Disposiciones para la zona vascófona

Están establecidas en los artículos 7 a 11 del Decreto foral 372/2000, de 11 de diciembre, desarrolladas por el “Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la Zona Vascófona”, aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 5 de febrero de 2001 (147).

A) Disposición general

Aceptando la sugerencia del Consejo de Navarra, se modifica la rúbrica de la sección, que cambia “ámbito de aplicación” por “disposición general”, en cuanto recoge los principios generales del uso de la lengua en la zona vascófona conforme a los artículos 2, 3 y 10 de la Ley Foral.

Se introducen algunas variaciones, como la referida a los criterios de la Ley Foral, a respetar “siempre” el derecho de los ciudadanos a elegir libremente, antes la lengua, ahora “cualquiera de las dos lenguas oficiales”. Se añade la referencia al “derecho a no ser discriminados por razones de lengua” (Art. 7).

(147) BON 21/2001, de 14 de febrero. Su apartado 1 delimita su ámbito de aplicación en el “funcional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, con medidas de carácter general, sin perjuicio de que se dicten otras normas complementarias y de carácter más concreto, así como a un período indefinido en cuanto al ámbito temporal y para el ámbito geográfico y competencial de los servicios cuya sede oficial esté situada en el territorio de la zona vascófona comprendida por los términos municipales señalados en el apartado 5.1.a) de la Ley Foral 18/1986 del Vascuence, así como para las dependencias de los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus Organismos Autónomos con sede oficial en dicho territorio”.

B) Usos externo e interno

El artículo 8.1 aporta una declaración sobre la validez y plena eficacia jurídica de todas las actuaciones administrativas, cualquiera que sea la lengua oficial empleada. Recoge en su literalidad el inciso inicial del artículo 11 de la Ley Foral.

El apartado 2 del precepto, que resulta reiterativo y farragoso, recoge lo dispuesto por los artículos 10.1, 11 y 12 de la Ley, a los que se remite:

“Las actuaciones administrativas que constituyan actos administrativos propiamente dichos, en los términos que fija el ordenamiento jurídico, y cuyo conocimiento deba ser notificado a otras personas físicas o jurídicas dentro de la misma zona, deberán ser redactadas en ambas lenguas, salvo que todos los que ostenten la condición de interesados, según las normas que rigen el procedimiento administrativo, elijan expresamente la utilización de una sola, de conformidad con los artículos 10.1, 11 y 12 de la Ley Foral del Vascuence”.

El apartado 3 prevé “la utilización de impresos, modelos o formularios redactados en castellano, en vascuence o en forma bilingüe para la realización de actuaciones por los interesados según lo establecido en el número anterior”. Modifica el artículo 8.2 del Decreto Foral 135/1994, que para los impresos internos disponía la forma bilingüe.

El apartado 3.5. del Plan de Actuación ha reducido al uso exclusivo del castellano la posibilidad de utilizar lenguas en las comunicaciones internas entre órganos, unidades o servicios de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Autónomos, con sede en la zona vascófona, sean de los servicios centrales o de los descentralizados. Tal medida crece de apoyo legal y reglamentario, aunque puede deducirse de la posibilidad que el artículo 9.1 del Decreto Foral 372/2000 atribuye al acuerdo de las partes y a la disposición del órgano competente, que en este caso deriva de la decisión del órgano superior que es el Gobierno. Sin embargo, el artículo 11 LFV dispone que “todos los actos en que intervengan órganos de las Administraciones Públicas, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser redactadas en ambas lenguas, salvo que todos los interesados elijan expresamente la utilización de una sola”. Esta última posibilidad debe ser interpretada de modo restrictivo por ser una excepción al principio de oficialidad, en el sentido que el término “interesado” tienen en el procedimiento administrativo limitado (Art. 31), que no alcanza a los órganos administrativos.

C) Relaciones interadministrativas

Los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas entre Administraciones y entidades de derecho público sitas en la zona vascófona se debían redactar en ambas lenguas, salvo acuerdo expreso para hacerlo sólo en una de ellas, según el artículo 9.1 del Decreto Foral 135/1994. En la nueva redacción se añade que el texto bilingüe podrá estar “en soporte único o

doble [...] conforme disponga el órgano competente de la Administración o de la Entidad respectiva". En el apartado 5 se prevé la utilización de la lengua "que libremente convengan con las otras Administraciones", salvo los procedimientos administrativos en que sean partes, en que se actuará conforme a los artículos 11 de la Ley y 8.2 del Decreto Forales.

El nuevo apartado 2 recoge el contenido de los artículos 12 y 23 de la Ley respecto a copias de documentos públicos que deban surtir efectos fuera de la zona vascofona, que serán expedidas en castellano. La expedición de copias y certificaciones de asientos públicos se redactará en cualquiera de las lenguas oficiales; en castellano cuando hayan de surtir efectos fuera de la zona vascofona. Cuando hubiera de hacerlo en territorio de otra Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta de castellano, no será precisa su traducción, según dispone el artículo 36.3 de la Ley 30/1992 LRJPAC.

En el nuevo apartado 3 se recoge el régimen de las relaciones entre las Administraciones de la zona vascofona y la Administración del Estado y sus Organismos, se realizará conforme al artículo 36 LRJPAC (148). Las relaciones con la Administración de Justicia se ajustarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial (Art. 9.4).

Como ha quedado dicho, en el apartado 5 se prevé emplear la lengua "que libremente convengan con las otras Administraciones, salvo que la relación derive de un procedimiento administrativo en que las otras Administraciones ostenten la condición de interesadas en los términos de la legislación que regula el procedimiento administrativo, en cuyo caso, se estará a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Foral del Vascuence y en el artículo 8.2 de este Decreto Foral". Esta excepción reglamentaria a la norma general del bilingüismo no se fundamenta en el artículo 11 LFV, que la refiere exclusivamente a los "interesados", categoría que tiene un claro significado en el artículo 31 LJJAC (149).

(148) La Disposición Adicional Primera prevé la colaboración del Gobierno de Navarra con la Administración del Estado para la progresiva capacitación en el uso del vascuence de sus empleados, mientras que en la correlativa del D. F. 135/1994 se aludía al establecimiento de "medidas tendentes a la progresiva normalización del uso del vascuence en la Administración del Estado".

(149) El dictamen del Consejo de Navarra sostiene distinta opinión: "En la Sección 3^a, dedicada a regular las relaciones institucionales en las que intervienen Administraciones de la zona vascofona, se permite el acuerdo entre Administraciones para la utilización de una sola lengua, cuando se trata de relaciones entre Administraciones de la zona vascofona entre sí, o de la zona vascofona con la zona mixta. Esta es una excepción a la regla general del bilingüismo en los escritos emanados de Administraciones de la zona vascofona, que encuentra expreso apoyo legal en el artículo 11 LFV que prevé la posibilidad de elección de una sola lengua cuando los interesados así lo prefieran. A estos efectos se ha de entender que la Administración de la zona vascofona o de la zona mixta con la que entable comunicación la Administración de la zona vascofona merece, respecto de ésta, una consideración análoga a la de "interesado" en un procedimiento administrativo y ningún obstáculo debe existir para que, mediante acuerdo entre ambas, se utilice la lengua que prefieran. Ahora bien, la elección puede recaer sobre cualquiera de las dos lenguas cooficiales en la zona vascofona: el castellano o el vascuence".

El citado artículo 11 dispone tajantemente: "...todos los actos en que intervengan órganos de las administraciones Públicas, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas, *deberán ser redactadas en ambas lenguas*, salvo que los interesados elijan expresamente la utilización de una sola". Por tanto, sólo los interesados que en tal condición participen en un procedimiento administrativo pueden elegir una de ellas, no las Administraciones en sus relaciones interadministrativas, que deberán hacerlo de forma bilingüe, incluso aunque ostentase la condición de parte conforme al artículo 31 LRJPAC, por cuanto debiera prevalecer su condición de Administración y el mandato expreso que afecta a "todos los actos en que intervengan", derivado de la cooficialidad.

D) Relaciones con los administrados

Se mantiene la forma bilingüe de las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas y jurídicas de la propia zona vascófona. Sin embargo, se introducen reformas que inciden en el reconocimiento del derecho de los interesados a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales. En el Decreto Foral 135/1994, la opción correspondía a los interesados ("elijan"), mientras que en la nueva versión lo "solicitan" a la Administración. Elegir implica una decisión del ciudadano de escoger o preferir algo a otro, que la Administración debía respetar. Por el contrario, solicitar es pretender, pedir a la Administración, lo que contradice lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley, que atribuye a los interesados la decisión ("elijan expresamente la utilización de una sola"). A pesar de que se remite al citado artículo 11, se opera un cambio de los términos que lo contradice.

Los impresos bilingües para uso de los ciudadanos en la zona vascófona, aunque fueran a tener efectos dentro o fuera de la misma (Art. 10.2 del Decreto Foral 135/1994), se han convertido en "formularios redactados en castellano, en vascoence o en forma bilingüe" (Art. 10.2).

El apartado 3 del artículo 10 mantiene la posibilidad de la atención oral en cualquiera de las lenguas oficiales elegidas por los ciudadanos.

El Plan de Actuación reduce el alcance del bilingüismo de la Ley y del Decreto Foral para potenciar la utilización del castellano, incluso en la zona vascófona. En sus apartados 4.1 y 4.2 dispone la redacción ordinaria en castellano, aunque tiene que asumir la cooficialidad, a la que pone el límite del lugar y forma de incoación del procedimiento:

"Todos los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos expedidos desde sedes sitas en la zona vascófona se redactará de ordinario en castellano. La expedición de documentos redactados en forma bilingüe o únicamente en vascoence se practicará siempre que se trate de continuar procedimientos administrativos incoados en la zona vascófona y en dichas formas.

Quando proceda la continuidad de un procedimiento administrativo de forma bilingüe o en vascuence, se ordenará la expedición del documento original en castellano y si no se dispone en la unidad de medios personales preparados para realizar la traducción a la Unidad de Traducción...”

E) Imagen, avisos y publicaciones

Se mantiene el carácter bilingüe de los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias, encabezamientos de papelería y otros elementos de identificación y señalización, a los que se añaden los membretes y los sellos oficiales (Art. 11.1). El carácter bilingüe del Decreto Foral es contradicho por el apartado 3.3. del Plan de Actuación que, sin fundamento legal ni reglamentario, permite convertirlo en monolingüe:

“Se procederá de forma inmediata a asegurar el cumplimiento de que los rótulos indicativos existentes en fachadas de edificios, de sedes, en oficinas, en despachos y en cualquier dependencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, sitios en la zona vascofona, así como sus sellos oficiales y todos sus elementos de señalización e identificación, se redacten en castellano, en forma bilingüe o en vascuence”.

El apartado 3.1 del Plan de Actuación establece la posición de la rotulación en castellano como preferente:

“En las soluciones gráficas necesarias para cumplimentarlas determinaciones de este plan se entenderá que la posición de la rotulación en castellano será la situada más a la izquierda o más alta desde la posición del lector, según el texto sea en horizontal o en vertical, cuando se simultanee con otras rotulaciones en vascuence”.

El artículo 11.2 del Decreto Foral 135/1994 regulaba el carácter bilingüe de las disposiciones, avisos, anuncios y publicidad. Por el contrario, la nueva redacción del apartado elimina los “avisos, anuncios y publicidad” y lo mezcla con la rotulación de las vías urbanas y nombres propios de los lugares que, por ser materia propia de la competencia municipal, se regulaba de forma separada en el artículo 16 de la Ley. El apartado 3.4. del Plan de Actuación reproduce el tratamiento, con posibilidad monolingüe, utilizado en el 3.3. para la señalización, la rotulación y los sellos oficiales.

Respecto a la “señalización viaria de la red de caminos, carreteras, autovías y autopistas, de titularidad o control de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, se podrá rotular “en castellano o en forma bilingüe”, conforme al apartado 3.6 del Plan citado. Nuevamente se permite la rotulación monolingüe en castellano, sin preverlo para el euskera, –ni siquiera en soportes separados– lo que contradice la Disposición Adicional Cuarta del Decreto Foral.

Por medio de la Disposición Adicional Cuarta se rebaja el contenido bilingüe, en cuanto prevé que “donde este Decreto Foral establezca como válidos

da la forma bilingüe en rótulos, señalizaciones, documentos, impresos, formularios, sellos, notificaciones, publicaciones, publicidad y comunicaciones, ésta se podrá llevar a cabo en soportes físicos separados para el castellano y para el vascuence, o de forma conjunta, según disponga el órgano competente de la Administración o de la Entidad respectiva, salvo prescripción expresa en el presente Decreto Foral”.

2.4.2. Régimen para la zona mixta

Queda regulado por los artículos 12 a 16 del Decreto Foral 372/2000, que fue instrumentalizado para su ejecución por medio del “Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la Zona Mixta”, aprobado por el Gobierno de Navarra el 8 de enero de 2001 (150). Todas sus disposiciones y los medios que ambos establecen buscan hacer efectivas las enmiendas al proyecto de Ley Foral que, como se ha expuesto, pretendieron que no existiera la zona mixta y la presencia de la lengua vasca en la misma. Sin embargo, dicha zona existe y tiene un régimen que afecta al uso normal y oficial, a la enseñanza y a los medios de comunicación social. De tal modo que cualquier pretensión de ignorarla y de vaciarla por medio de un reglamento implica una nulidad de pleno derecho por incumplimiento de la jerarquía normativa y la congelación de rango (Art. 62.2. LRJPAC).

Además, con tales disposiciones se incumplen los objetivos del artículo 1.2.a) y b) de la Ley Foral en cuanto a amparar los derechos ciudadanos a “conocer y usar” una de las “lenguas propias de Navarra” (Art.2.1) el vascuence y a proteger su “recuperación y desarrollo”, generando una “discriminación de los ciudadanos por razones de lengua” prohibida por el artículo 3.1. El propósito deliberado del Decreto Foral es hacer desaparecer la lengua en la zona mixta, suprimiendo todo aquella que pudiera darle una apariencia de oficialidad, hasta el punto de impedir el ejercicio del derecho reconocido por el artículo 17 LFV a “usar el vascuence [...] para dirigirse a las Administraciones”, quienes deberán “garantizar el ejercicio de este derecho”, obligación que no se contempla para la zona no vascofona en el artículo 18.

(150) *BON* 9/2001, de 19 de enero. Conforme al punto 2.º del acuerdo se dejó sin efecto el Acuerdo de 18 de diciembre de 1995 “por el que se estableció el Plan vigente hasta la fecha, que queda sustituido en todos sus extremos por el Plan que ahora se aprueba”. El apartado 1 del Plan define como su ámbito de aplicación “exclusivamente al ámbito funcional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, con medidas de carácter general, sin perjuicio de que se dicen otras normas complementarias y de carácter más concreto, así como a un período indefinido en cuanto al ámbito temporal y para el ámbito geográfico de los territorios de la zona mixta comprendida por los términos municipales señalados en el apartado 5.1.b) de la Ley Foral 18/1986 del Vascuence, así como para los Departamentos del Gobierno de Navarra y Organismos Autónomos con sede en dichos territorios”.

A) Criterios generales (151)

El artículo 12.2 del D. F. 135/1994 ordenaba a las Administraciones Públicas adoptar las medidas oportunas “para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a la Administración”. La nueva redacción del precepto ha sustituido el verbo “garantizar” por “posibilitar”, con un significado distinto, como ya ocurrió en el artículo 1.2.b) en relación con el nuevo artículo 1.2.II (152).

En el apartado 3 del precepto también se han introducido modificaciones en la misma tendencia de reducir el significado del uso del euskera en la zona mixta:

a) Los servicios centrales de la Administración de la Comunidad, “cuya actividad va dirigida al conjunto de la población”, con independencia de su ubicación, ahora son, exclusivamente los que tienen sede en Pamplona, de modo que los emplazados fuera de la ciudad, aunque se hallen en la misma zona mixta, no se ven afectados por el contenido del precepto (153).

b) Desaparecen los “circuitos administrativos bilingües” previstos por el D.F. 235/1994, que son sustituidos por “una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano”. Su distinto alcance y significado es evidente, porque no es lo mismo una unidad de traducción que un circuito administrativo bilingüe, que hiciese posible la atención en euskera a quien se dirigiese en dicha lengua, que es lo trató de garantizar el artículo 17 de la LFV con la cualificación de los funcionarios en el conocimiento de la lengua (154). Con el nuevo precepto se está previendo un circuito administrativo en castellano que utilizará las traducciones de lo que recibe y elabora, en el que no existirá la atención directa en euskera y la posibilidad de dirigirse en vas-

(151) Acepta la observación del Consejo de Navarra en el sentido de que “no es el ámbito de aplicación lo que este artículo regula, sino los criterios generales del uso del vascuence en la zona mixta”.

(152) A juicio del Consejo de Navarra “no parece que la diferencia gramatical entre ambos textos altere su contenido jurídico, dado que en ambos casos se trata de una norma de acción –no de relación– cuyo objetivo final es el mismo: la efectividad del derecho de uso del vascuence”.

(153) No se incorporó la referencia del proyecto a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes como consecuencia del reparo formulado por el Consejo de Navarra, quien invocando la STC 82/1986, adujo la falta de competencia de la Comunidad Foral “para interferir en la potestad organizatoria que corresponde a los órganos competentes de cada una de las Administraciones Públicas”.

(154) La supresión de los circuitos administrativos bilingües se refleja también en los artículos 13 y 14.2. Para el Consejo de Navarra: “...no apreciamos reparo jurídico alguno a la sustitución de los circuitos bilingües por las unidades administrativas de traducción en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral, y medidas complementarias. El derecho de todos los ciudadanos de usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra puede ser satisfecho por cualquiera de los dos procedimientos”.

cuenca que prevé el citado artículo 17 queda limitada a la traducción si se dispone de medios (155).

c) La garantía de las prestaciones, se convierte en posibilitarlas, como en el apartado 2.

B) Medios materiales

La tendencia del artículo 13 del D.F. 135/1994 a facilitar la utilización de impresos bilingües, se ha reducido a que “los encabezamientos y membretes se harán en castellano. Si los impresos son para uso público, se dispondrá la utilización de formularios distintos en castellano y en bilingüe, para la elección del interesado” (Art. 13) (156).

C) Relaciones institucionales

Se mantiene que los documentos, las notificaciones y las comunicaciones de las Administraciones de la zona mixta entre sí, o con otras de la zona vascofona, podrán ser bilingües; y se añade que se realizarán “en un único soporte”. Se redactarán en castellano en caso de utilizarse una sola lengua (Art. 14.1).

Respecto a las que curse la Administración de la Comunidad Foral y sus entes de derecho público, se introducen modificaciones en el apartado 2:

a) Las dirigidas a otras Administraciones de la zona vascofona se debían redactar en forma bilingüe, salvo que los procesos se hubieran iniciado en esa zona en una de las lenguas oficiales, que se mantendría durante el proceso (Art. 14.2 DF 135/1994). Ahora deberán redactarse en castellano, salvo en procedimientos iniciados en zona vascofona y en vascuence, en que se podrá continuar en forma bilingüe (157).

(155) El carácter excepcional de dicha atención queda demostrado por el “Plan de actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la zona mixta”: “4.3. “En las unidades orgánicas donde se disponga de medios personales adecuados, se podrá autorizar por el Consejero responsable la atención oral en vascuence de los ciudadanos que lo demanden. Cuando esa atención se requiera y no haya en el Departamento personas capacitadas disponibles para este servicio, se podrá solicitar a esta finalidad la cooperación de la Unidad de Traducción de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sita en el Servicio del *Boletín Oficial de Navarra*, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior”.

(156) Apartado 3.1. del Plan de Actuación: “Se procederá de forma inmediata a la provisión del material necesario para la utilización exclusiva de encabezamientos y membretes en castellano en todos los impresos oficiales de uso interno y papelería en general. Para el caso de impresos oficiales de uso por los ciudadanos se dispondrá de ediciones distintas: una sólo en castellano que será de uso prioritario, y también, alternativamente, en bilingüe castellano-vascuence, para que el ciudadano interesado que lo reclame expresamente la tenga disponible para su uso”.

(157) El Consejo de Navarra acepta tal texto porque “estamos hablando de relaciones interadministrativas y de la zona mixta, en la que la *LFV* otorga a los ciudadanos el derecho a usar el vascuence, pero no el derecho a que toda la tramitación del procedimiento se realice en la lengua elegida por el interesado, no existe objeción jurídica alguna a este precepto”.

b) Se establece el régimen anterior cuando se dirijan a las Administraciones ubicadas en la zona mixta.

En el apartado 3 se regulan los supuestos no incluidos en los apartados anteriores, en que se redactarán en castellano, y será válida la forma bilingüe cuando corresponda a procesos administrativos iniciados en vascuence. La nueva redacción ha añadido que, además, han de estar iniciados en la zona vascófona, lo que excluye a los que lo fueran en la zona mixta.

D) Relaciones con los administrados

Disponía el artículo 15.1 del D.F. 137/1994 que las comunicaciones y notificaciones dirigidas desde los servicios centrales de la Administración de la Comunidad a personas físicas y jurídicas de zona vascófona serían bilingües, salvo que los interesados hubieran elegido expresamente cualquiera de las lenguas. Con la nueva redacción del precepto se realizarán en castellano las comunicaciones de la Administración de la Comunidad con sede en la zona mixta, y podrá ser en forma bilingüe si los interesados solicitan expresamente la utilización del vascuence (158). El Plan de Actuación precisa el carácter exclusivo de la comunicación en castellano y se atribuye al Consejero correspondiente la decisión sobre la expedición bilingüe en el supuesto de que el procedimiento se haya iniciado en la zona vascófona, en su apartado 4.1.:

“Todos los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos se redactarán de ordinario exclusivamente en castellano. Corresponde al Consejero titular de cada uno de los Departamentos autorizar la expedición de documentos en forma bilingüe castellano-vascuence, siempre que se trate de continuar procedimientos administrativos incoados en la zona vascófona”.

Pues bien, aun en tales casos, de procedimiento administrativo bilingüe, se impone la expedición del documento original en castellano, conforme establece el apartado 4.2 del Plan de Actuación:

“Cuando el Consejero titular de un Departamento autorice la continuidad de un procedimiento administrativo de forma bilingüe, ordenará la expedición del documento original en castellano y si no dispone en su Departamento de medios personales preparados para realizar la traducción del mismo al vascuence, solicitará la oportuna traducción a la Unidad de Traducción de la Administración de la comunidad foral, sita en el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en el Servicio del Boletín Oficial”.

(158) La referencia a que se trata de las situadas en la zona mixta se introdujo por sugerencia del Consejo de Navarra: “Téngase en cuenta que, está expresamente proclamado por la jurisprudencia constitucional que “la cooficialidad de la lengua se circunscribe en función de criterios territoriales, sin que sea relevante el ámbito –local, autonómico o estatal– de la Administración pública en la que se integren los organismos afectados. Por tanto, es aconsejable decir expresamente que el precepto se refiere a los órganos y entidades dependientes de la Administración de la Comunidad Foral que tengan su sede en la zona mixta”.

De la comunicación bilingüe del DF 135/1994, se pasa al castellano y lo que era una elección de los administrados se convierte en una solicitud a la Administración que resuelve el Consejero en el único supuesto de continuar procedimientos incoados en zona vascófona.

La mera contestación oral en euskera está, también limitada en el apartado 4.3 del Plan:

“En las unidades orgánicas donde se disponga de medios personales adecuados, se podrá autorizar por el Consejero responsable la atención oral en vascuence de los ciudadanos que lo demanden. Cuando esa atención se requiera y no haya en el Departamento personas capacitadas disponibles para este servicio, se podrá solicitar a esta finalidad la cooperación de la unidad de Traducción de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ...”.

Se trata de un planteamiento que infringe el régimen derivado del artículo 17 LFV, en cuanto no garantiza la interrelación derecho ciudadano-deber administrativo que se trata de garantizar por existencia de plazas de funcionarios que lo hicieran posible, tal y como se puso de manifiesto en relación con el régimen legal (I.6.3.). La fórmula del uso exclusivo del castellano y excepcional del euskera –incluso de forma oral– no viene avalada por el artículo 17, en cuanto que no permite el ejercicio real del derecho a “dirigirse” que implica, necesariamente, el deber de la Administración de dar la contestación de modo directo en la lengua por personal cualificado en la misma, como modo de “garantizar el ejercicio de este derecho”, que lleva aparejada la contestación y notificación en la lengua elegida para “dirigirse” (Art. 17 LFV).

Por cuanto se refiere a los impresos y formularios para uso de los ciudadanos en la zona mixta, lo que era una tendencia a utilización progresiva de la forma bilingüe, se ha convertido en la posibilidad de utilizar documento redactado sólo “en castellano o en la forma bilingüe castellano-vascuence, aunque en unidades separadas para elección por el usuario de la que corresponda a su interés” (Art. 15.2). Resulta aplicable todo lo anteriormente expuesto en relación con su inadecuación con el artículo 17 LFV.

E) Imagen, avisos y publicaciones

El artículo 16.1 del D.F. 135/1994 dispuso que se “tenderá a la redacción de forma bilingüe” de los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias, los encabezamientos y membretes de papelería y otros elementos de identificación y señalización de las Administraciones Públicas de Navarra. La nueva redacción los convierte en textos en castellano, conforme al artículo 16.1 del D.F. 372/2000: “se deberá utilizar la redacción en castellano”. El mismo cambio se produce en relación con las disposiciones, avisos y publicidad de todas clases, en su apartado 2.

La voluntad del Gobierno al modificar los términos del artículo 16 es la de suprimir el contenido bilingüe –haciendo desaparecer el euskera de la zona

mixta— que era congruente con el carácter de la misma, con la presencia del bilingüismo en la población y constituir la sede de la mayor parte de los órganos de la Administración de una Comunidad parcialmente bilingüe. Así lo confirman las previsiones del Plan de Actuación de 8 de enero de 2001 que desarrollan de un modo radical, urgente y excluyente el contenido del artículo 16:

“3.2. Señalización rótulos y sellos oficiales.

Se procederá de forma inmediata a asegurar el cumplimiento de que los rótulos indicativos existentes en fachadas de edificios, de sedes, en oficinas, en despachos y en cualquier dependencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, así como sus sellos oficiales y todos sus elementos de señalización e identificación, se redacten exclusivamente en castellano, sustituyendo de inmediato los existentes que no cumplan este requisito”.

3.3. Publicación, anuncios y publicidad.

De forma inmediata se dará cumplimiento a que las disposiciones, avisos, publicaciones, anuncios y cualquier tipo de publicidad de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, en cualquier soporte gráfico, se redacten de ordinario exclusivamente en castellano y sólo como excepción expresa ordenada por escrito por el Consejero titular del Departamento responsable de la publicación, utilicen simultáneamente una formulación bilingüe castellano-vascuense”.

3.4. Señalización viaria.

Por el Consejero titular del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones se adoptarán las medidas oportunas para que la señalización viaria de la red de caminos, carreteras, autovías y autopistas, de titularidad o control de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se rote exclusivamente en castellano, sustituyendo de inmediato las existentes que no cumplan este requisito”.

El artículo 16 citado no se fundamenta en precepto legal alguno e implica una inadecuación a los términos del artículo 17, tal y como se ha expuesto, pues impide el ejercicio correcto del derecho a dirigirse y del deber de contestar, así como a los principios y objetivos de la Ley Foral. No obstante, cabe una interpretación que permita cumplir tales objetivos y principios, por cuanto la obligación de “utilizar la redacción en castellano” no prohíbe la incorporación del euskera a aquella. Así lo ha entendido el Tribunal Administrativo de Navarra al analizar el contenido del artículo 16.6 del DF 372/2000:

“lo que está diciendo es que, obligatoriamente, se debe utilizar la redacción en castellano, pero ello no significa que se prohíba la utilización bilingüe o en vascuense, sino que se utilice la que se utilice, no se puede omitir la redacción en castellano”. Rechaza la interpretación que el Ayuntamiento da al precepto citado en el sentido de que “prohíbe la utilización del vascuense porque únicamente se debe usar la redacción en castellano, nos llevaría a afirmar que no sólo se prohíbe la utilización del vascuense, sino también la de cualquier otro idioma que no fuera el castellano, incluida cualquier lengua de los países comunitarios [...] lo que jurídicamente no se puede mantener porque nos conduciría al absurdo”. “Admitir lo defendido por el Ayuntamiento de Pamplona, sería lo mismo que aceptar una inter-

pretación contraria a lo dispuesto en la propia Ley Foral que desarrolla el Decreto Foral en cuestión. Es decir, el artículo 16 del D.F. nada dice en su redacción literal sobre la prohibición de utilizar el vascuence, ya que únicamente dispone la obligatoriedad del uso de la redacción en castellano (al margen de que se pueda utilizar además otra lengua siempre que se use el castellano), pero es que, además, no podría decirlo sin ser contrario a la propia Ley Foral que desarrolla, incurriendo en nulidad de pleno derecho. Lo que, sin olvidarnos de que atentaría contra el principio de autonomía municipal, nos llevaría a su no aplicación” (159).

En los folletos informativos, material gráfico de campañas que los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral dirijan al conjunto de la población, estaba prevista la utilización del vascuence “en la proporción correspondiente, pudiéndose realizar también de forma bilingüe o en ediciones distintas según los casos” (Art. 16.3 D.F. 135/1994)). La nueva redacción dispone que “se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única en forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vascuence, según los casos, por decisión del Consejero titular del Departamento responsable de la publicación” (Art. 16.3 D.F. 372/2000).

Todo ello confirma que la determinación política que movió la reforma del Decreto Foral 135/1994 era la de plasmar en la zona mixta el contenido de las enmiendas de UPN al Proyecto de Ley Foral, suprimiendo de la misma cualquier referencia a la presencia del euskera, dada su interpretación del artículo 9.2 LORAFNA sobre la falta de justificación de tal zona.

2.4.3. Régimen en la zona no vascofona

El artículo 17 del D.F. 135/1994 dispuso que las Administraciones Públicas “procurarán utilizar los servicios de traducción oficial para atender a los ciudadanos cuando éstos, en el ejercicio de su derecho, se dirijan a las mismas en vascuence”. Este régimen reconocía “el derecho a dirigirse en vascuence”, siendo las Administraciones quienes podían requerir la traducción o utilizar los servicios administrativos de traducción, conforme al artículo 18 de la Ley. El nuevo texto del precepto según el D. F. 372/2000 introduce las siguientes modificaciones:

a) La presentación será simultánea por requerimiento de la Administración al ciudadano, aunque, si no fuera posible, podrá utilizar los servicios de traducción.

b) Se incorpora *ex novo* que todas las disposiciones, impresos, sellos, documentos, notificaciones, comunicaciones, señalización, rotulación, publi-

(159) Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, Sección Segunda, número 5824, de 14 de diciembre de 2001, dictada en recurso de alzada 01-2580, que estimó el recurso interpuesto contra la rotulación exclusiva en castellano por el Ayuntamiento de Pamplona en local municipal, fundada en la obligatoriedad de aquella conforme al artículo 16.1 DF 372/2000.

caciones y publicidad de las Administraciones públicas se realizarán en castellano (Art. 17.2).

La exigencia de presentación *simultánea* excede de las previsiones del artículo 18 LFV y constituye un supuesto *ultra vires* de la potestad reglamentaria. Equivale a una exigencia simultánea a la presentación, sin el sentido de requerimiento posterior, una vez que se ha presentado en euskera, que se desprende de la Ley. Si es un requerimiento simultáneo carece de sentido la opción por la traducción. Constituye una nueva y atenuada versión de la pretensión que se contenía en el proyecto de que la traducción fuera “excepcional (160)”.

Nada dispuso el artículo 18 LFV sobre los elementos que regula el artículo 17.2 al disponer que se realizarán en castellano “todas las actuaciones, impresos, sellos, documentación, notificaciones, comunicaciones, señalización, rotulación, publicaciones y publicidad de las Administraciones Públicas de la zona no vascofona y de las entidades de derecho público a ellas vinculadas”. No existe carácter de exclusividad ni prohibición de que pueda utilizarse otra lengua, además del castellano, como ha recogido el Tribunal Administrativo de Navarra.

2.5. *Conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en el ingreso y provisión de los puestos de trabajo*

2.5.1. Zona vascofona

A) Puestos de trabajo con exigencia de conocimiento preceptivo

Siguen siendo las plantillas orgánicas el medio para establecer los puestos de trabajo “para los que el conocimiento del vascuence sea preceptivo para poder acceder a los mismos en función del contenido competencial, de las determinaciones de este Decreto Foral y de la demanda, expresando el grado de dominio que corresponda al contenido de dichos puestos de trabajo” (Art. 18.1) (161).

(160) El dictamen del Consejo de Navarra señaló que tal uso excepcional de los servicios de traducción no eran conformes al artículo 18 LFV que no establece “ningún condicionante ni limitación alguna al uso de los citados servicios de traducción, de donde se deriva que los requisitos adicionales establecidos por vía reglamentaria constituyen un *ultra vires* y desbordan el contenido propio de los reglamentos, que ha de circunscribirse a aquellas prescripciones que sean complemento necesario de la Ley. Dado que, según la LFV, es facultativo para la Administración requerir la traducción o efectuarla a través de los servicios de traducción oficial, el Gobierno de Navarra puede, en virtud de su potestad de dirección de la Administración de la Comunidad Foral ordenar a los órganos de ésta por vía de instrucción o circular interna que sólo excepcionalmente se usen los servicios de traducción oficial, pero no puede imponer por vía reglamentaria este mismo criterio a otras Administraciones públicas diferentes”.

(161) Conforme al artículo 19 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (DFL 251/1993, de 30 de agosto): “Las Administraciones Públicas de Navarra deberán aprobar sus respectivas plantillas orgánicas en las que se

Respecto al texto anterior se introducen las siguientes variaciones:

a) La resolución que determine los puestos con conocimiento del vascuence será motivada y estará justificada por su contenido competencial y la demanda (Art. 18.1). El apartado 5.1. del Plan de Actuación establece que “únicamente se calificará el conocimiento del vascuence como preceptivo para cubrir [...] las vacantes de puestos de trabajo dedicados funcionalmente a labores de traducción vascuence-castellano y la s correspondientes a la docencia del vascuence como asignatura y par la enseñanza del curriculum escolar completo en vascuence, donde proceda”.

b) Se sustituye la denominación “requisito específico” por “conocimiento preceptivo”, en el que se admiten grados de dominio de la lengua, para poder acceder a los puestos de trabajo (Art. 18.1) (162).

c) La exigencia lingüística se expresará en las ofertas públicas de empleo y en las convocatorias de las plazas (Art. 18.2).

d) Se mantienen la prohibición de que quienes accedan a estas plazas puedan participar posteriormente en la provisión de otros puestos, de modo que quedan vinculados a los puestos en que el conocimiento del vascuence sea preceptivo (Art. 18.3). Ha desaparecido el plazo de cinco años a partir del cual se preveía la desvinculación y el acceso a puestos en el resto de las zonas (Art. 15.3). Tal limitación –ahora agravada– carece de apoyo en la Ley del Vascuence y en el Estatuto de la Función Pública, al que contradice. Este configura la función pública foral con un derecho a la movilidad y la promoción, que no puede ser limitada, hasta el punto de hacerla desaparecer en una vinculación total, por el contenido de los conocimientos lingüísticos exigidos para el ingreso, sino de nivel, grado, y condiciones de servicios y formación (Arts. 13.3, 14 a 18 y 33 del Texto Refundido, D.F.L. 251/1993, de 30 de agosto). Incluso a pesar del artículo 108 adicionado al Texto Refundido por el artículo 6 de la Ley Foral 11/1996, de 2 de julio, que, aunque establece una

relacionarán, debidamente, clasificados, los puestos de trabajo de que consten con indicación de: a) El nivel al que se adscriben y, en su caso, los requisitos específicos que deban acreditarse para poder acceder a los mismos. b) Aquellos que conforme a lo establecido en los artículos 34 y 35 puedan proveerse por libre designación c) Aquellos que tengan asignadas reglamentariamente las retribuciones complementarias establecidas en el artículo 40.3”.

(162) Aunque la primera tiene un contenido de mayor exigencia por cuanto se trata de una condición necesaria y concreta de conocimiento, el conocimiento obligatorio implica también dicha exigencia para el acceso a la función pública.

En el Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la zona mixta se dispuso: “5.1. Únicamente se calificará el conocimiento del vascuence como preceptivo para cubrir, por oposición, concurso-oposición o por concurso, según proceda, las vacantes de puestos de trabajo dedicados funcionalmente a labores de traducción vascuence-castellano, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera del D. F. 372/2000, de 11 de diciembre, en lo referido a la regulación del uso y valoración del vascuence en la función pública docente”.

vinculación a puestos de trabajo en vascuence, se remite a los “supuestos, condiciones y plazos que reglamentariamente se determinen”, y deja un amplio margen al ejercicio de la potestad reglamentaria, que ha de acomodarse a los principios generales de la movilidad y la carrera administrativa que regulan el Estatuto (163).

El respeto de los derechos adquiridos de quienes ocupen puestos de trabajo para los que se exige el conocimiento del vascuence y se les ofrecerá la posibilidad de participar en las acciones formativas para el aprendizaje de la lengua (Art. 18.4).

B) Puestos con conocimiento de la lengua como mérito cualificado

El anterior artículo 19 consideraba el conocimiento del vascuence como mérito cualificado para los restantes puestos, esto es, para aquellos en los que no era “requisito específico” (Art. 18.). La modificación introducida por el nuevo Decreto Foral refiere tal mérito a los supuestos de ingreso y provisión de puestos de trabajo “cuando se realicen en régimen de concurso de méritos” (Art. 19).

El “mérito cualificado” y genérico, aplicable a todos los supuestos, se concreta en el régimen de ingreso y provisión por “concurso de méritos”, que es un procedimiento de alcance limitado. Conforme al artículo 5 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (Decreto Foral Legislativo 215/1993, de 30 de agosto), el ingreso se realizará por oposición o concurso-oposición. El concurso de méritos se reserva para la carrera administrativa (Arts. 13, 16.2, 18 y 33). La referencia al citado concurso sólo cabe en la promoción interna y no puede referirse al ingreso como se desprende del uso de plural “realicen”, así lo recogía el anterior artículo 20.1 cuando se refería a los procedimientos de selección en turno de promoción o libre. Por tanto, el conocimiento de la lengua como mérito cualificado se puede establecer en las convocatorias de las plazas de ingreso en la función pública por oposición o concurso-oposición, así como en la provisión de puestos de trabajo por promoción interna por medio de concursos de méritos.

Se mantienen los elementos de acreditación del anterior artículo 20.2 y 2, con una nueva sistemática y con remisión a los mismos elementos probatorios para los puestos de trabajo de todos los niveles.

(163) La Ley Foral 11/1996, de 2 de julio, (BON 85/1996, de 15 de julio), dispuso en su artículo 6 adicionar un nuevo artículo al Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con el ordinal 108, con la siguiente redacción: “Artículo 108. El personal al que se refiere el presente Título que acceda a puestos de trabajo para los que el conocimiento de vascuence constituye requisito específico y los que participen en cursos de capacitación o reciclaje en vascuence organizados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, estarán obligados a desempeñar puestos de trabajo en vascuence en los supuestos, condiciones y plazos que reglamentariamente se determinen”.

Se incorpora un nuevo apartado 2 al artículo 20 sobre la colaboración de la Administración de la Comunidad Foral en las pruebas lingüísticas, en las traducciones, en la valoración de los puestos de trabajo y en los cursos de aprendizaje que se programen. Amplía las previsiones del anterior artículo 20.4.

C) Valoración del conocimiento

El artículo 21 del D. F. 135/1994 señalaba que “el porcentaje que tal valoración represente en relación con la puntuación máxima alcanzable no podrá en ningún caso ser inferior al 10%”. El nuevo régimen introduce las siguientes variaciones:

a) El porcentaje de incremento de la valoración del conocimiento del vascuence lo será en relación con la puntuación que se aplique al conocimiento del francés, inglés o alemán, dentro de las lenguas de uso oficial en la Unión Europea”, que se especificará en la convocatoria.

El apartado 5.2. del Plan de Actuación establece que “la valoración del conocimiento del vascuence en el ingreso y en la provisión de las vacantes a cubrir por concurso de méritos [...] se realizará simultáneamente con la del mérito correspondiente al conocimiento del francés, inglés y alemán, como idiomas comunitarios. A tal efecto se asignará al conocimiento de cada uno de estos tres idiomas un 5% y al conocimiento del vascuence un 5,50%, en relación, en ambos casos, con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos. [...] en ningún caso la valoración total de los puntos parcialmente obtenidos podrá superar la cuantía establecida como valoración máxima para cada idioma” (164).

Por tanto, no se calculará con referencia a la puntuación máxima alcanzable, sino a otras lenguas, método que no tiene apoyo en texto legal alguno y que contradice los objetivos esenciales de la Ley Foral, tanto de usar y garantizar como de “proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra” (Art. 1.2.b), como parte del patrimonio cultural de Navarra, que debiera ser “objeto de especial respeto y protección” (Art. 3.3. CE). Además, es incongruente con los principios que recoge la exposición de motivos, en par-

(164) Por Orden Foral 22/2001, de 9 de febrero, (*BON* 27/2001, de 28 de febrero), se establecieron los baremos de méritos que se aplicarán en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, modificando los Anexos I y II de la Orden Foral 130/1998, de 12 de agosto. La valoración máxima del conocimiento del francés, inglés y alemán será de 2 puntos. La del vascuence varía en función de las zonas: en la vascofona tendrá una valoración de 2,20 puntos si no ha sido declarado preceptivo en la plantilla orgánica; en la zona mixta será de 2,10 puntos cuando haya sido considerado en la plantilla orgánica. En el Anexo II para la provisión de jefaturas o direcciones de unidades orgánicas, la valoración del vascuence llegará a 5,50 puntos en la zona vascofona cuando no haya sido declarado preceptivo en la plantilla; en la zona mixta, tendrá una puntuación será de 5,25 puntos cuando haya sido considerado en la plantilla. Se regula el valor de los distintos niveles o grados de formación en la Escuela de Idiomas o en la titulación correspondiente.

titular con la afirmación del deber de “preservar ese tesoro y evitar su deterioro o su pérdida”, reconociendo su significado que, en este caso, se pretende eludir por referencias culturales ajenas.

Constituye un modo de reducir el valor del conocimiento de la lengua y no resulta ser el método más adecuado para conseguir la efectividad del derecho ciudadano a la atención por medio del personal capacitado necesario (Art. 1.2 LFV). Es, además, arbitraria la discriminación respecto al resto de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como utilizar una parte de ellas como referencia para valorar una lengua que constituye patrimonio cultural y tiene carácter oficial en una parte de la Comunidad Foral, situación de la que carecen todas las lenguas comunitarias. A partir del nuevo D.F. 3272/2000, el valor del patrimonio cultural y de una lengua oficial no estará en relación con su significado identitario, sino con otras lenguas que no tienen tal carácter, aunque se hallen reconocidas como lenguas oficiales de la Unión Europea.

b) No podrá ser superior al 10% de la puntuación de las citadas lenguas (165). El apartado 5.2. del Plan de Actuación ha precisado el contenido y alcance de la valoración:

“La valoración del conocimiento del vascuence en el ingreso y en la provisión de las vacantes a cubrir por concurso de méritos, cuando así sea considerado, se realizará simultáneamente con la del mérito correspondiente al conocimiento del francés, inglés y alemán, como idiomas comunitarios. A tal efecto se asignará al conocimiento de cada uno de estos tres idiomas un 5% y el conocimiento del vascuence un 5,25% en relación, en ambos casos, con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos”.

2.5.2. Zona mixta

El artículo 22 del Decreto Foral 135/1884 regulaba la posibilidad de que en las plantillas orgánicas se estableciesen plazas en las que el conocimiento del vascuence fuese requisito específico o mérito para el acceso a esos puestos de trabajo. En tal caso se aplicaría lo previsto por el artículo 18.2, 3 y 4. Conforme al artículo 23, la valoración del vascuence como mérito “en ningún caso será inferior al 5% de la puntuación máxima alcanzable”.

El régimen establecido por el D.F. 372/2000 parte de la declaración de que “las Administraciones Públicas de Navarra con sede en la Zona Mixta no tie-

(165) La Disposición Adicional Segunda encomienda al Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, dictar el acuerdo que haya de “regular la confección de los baremos definitivos en cualesquiera convocatorias para el ingreso y provisión de puestos de trabajo, incorporando el mérito específico a considerar por el conocimiento del francés, inglés o alemán, como idiomas oficiales de la Unión Europea, así como el correspondiente al vascuence”. Conforme a la D. A. Tercera, la especificidad del uso y valoración en la función pública docente será prevista a propuesta del Consejero de Educación y Cultura.

nen ninguna obligación de calificar el conocimiento del vascuence como preceptivo para acceder o proveer los puestos de trabajo incluidos en sus plantillas, salvo en los dedicados a labores de traducción vascuence-castellano. Cuando [...] se califique de preceptivo el conocimiento del vascuence en relación con un determinado puesto de trabajo, se aplicarán las disposiciones incluidas en los apartados 1 a 4 del artículo 18 de este Decreto Foral” (Art. 22.1).

El nuevo texto insiste en la inexistencia de obligación de calificar el conocimiento de la lengua y en el carácter voluntario de tal acción. A partir de la falta de obligación, se reconoce la posibilidad de que “las Administraciones Públicas de Navarra con sede en la zona mixta podrán voluntariamente calificar los puestos de trabajo concretos de sus servicios administrativos básicos, para cuyo acceso o provisión el conocimiento del vascuence sea considerado como mérito entre otros, mediante resolución motivada e indicación precisa en la plantilla orgánica” (Art. 22.2). En tal caso, la acreditación se realizará conforme a lo dispuesto por el artículo 20 (Art. 22.3).

Su valoración, pasa de no ser inferior al 10% del D.F. 135/1994, a que “en ningún caso será superior en un 5% a la puntuación que se aplique en la consideración de mérito para el conocimiento del francés, inglés o alemán, dentro de las lenguas de uso oficial en la Unión Europea y se especificará la cuantificación concreta en la convocatoria correspondiente” (Art. 23.1). El apartado 5.2 del Plan de Actuación valoró el conocimiento del vascuence:

“La valoración del conocimiento del vascuence en el ingreso y en la provisión de Las vacantes a cubrir por concurso de méritos, cuando así sea considerado, se realizará simultáneamente con la de los méritos correspondiente al conocimiento del francés, inglés y alemán, como idiomas comunitarios. A tal efecto se asignará al conocimiento de cada uno de estos tres idiomas un 5% y el conocimiento del vascuence un 5,25%, en relación, en ambos casos, con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos [...] En ningún caso la valoración total de los puntos parcialmente obtenidos podrá superar la cuantía establecida como valoración máxima para cada idioma”.

Los conocimientos serán acreditados conforme al artículo 20 (Art. 23.2) (166).

La nueva redacción del artículo 22 no es la más adecuada a la previsión del artículo 17 LFV, al que contradice, que al reconocer el derecho ciudada-

(166) En el apartado 5.2. del Plan de Actuación se establece: “La posesión del Certificado de Aptitud expedido por una Escuela Oficial de idiomas, o de una titulación reconocida oficialmente como equivalente, recibirá la máxima valoración señalada. De no poseerse dicha titulación, se valorará de forma proporcional cada curso parcial aprobado en una Escuela Oficial de idiomas o equivalente y cada *urrats* superado en los cursos oficiales organizados por el Gobierno de Navarra. También se podrá valorar el conocimiento de idiomas de forma equivalente, superado la exigencia media de una prueba específica elaborada por el Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) a tal efecto y graduada en cinco niveles de dificultad, que será valorada cada una de ellas en 1/5 de la valoración máxima establecida para cada idioma”.

no a usar el vascuence “para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra”, preveía, a tal fin, que “para garantizar el ejercicio de este derecho”, las Administraciones pudieran “especificar en la oferta pública de empleo de cada año las plazas para acceder a las cuevas sea preceptivo el conocimiento del vascuence” (167). La fórmula alternativa de la traducción no permite el ejercicio real del derecho a “dirigirse” que implica, necesariamente, el debe de la Administración de dar la contestación de modo directo en la legua por personal cualificado en la misma, como modo de “garantizar el ejercicio de este derecho”.

El carácter restrictivo queda confirmado por la referencia a la calificación voluntaria de puestos de trabajo “de sus servicios administrativos básicos” de su plantilla orgánica, lo que no sólo excluye los circuitos administrativos bilingües, sino la posibilidad de recibir la atención debida cuando se ejercita el derecho a dirigirse en todos aquellos servicios que no tuviera tal carácter básico. Todo ello muy alejado del propósito del artículo 17 LFV de ser atendido por quienes ocupen puestos con conocimiento preceptivo o con conocimiento valorado como mérito.

Por tanto, el derecho del artículo 17 de la Ley Foral queda reducido a la posibilidad de dirigirse en forma escrita para poder recibir una traducción.

2.5.3. Zona no vascófona

Ninguno de los anteriores Decretos Forales contuvo previsión sobre la exigencia y valoración del euskera para el ingreso o la cobertura de puestos de trabajo en la zona no vascófona. Así lo hace también el nuevo Decreto Foral.

El proyecto de nuevo Decreto contuvo una previsión en su artículo 24, que fue rechazada como consecuencia del dictamen del Consejo de Navarra, por “falta de cobertura en la Ley Foral que desarrolla e invade materias reservadas a la Ley, por lo que no se ajusta al ordenamiento jurídico”:

“Nada dice el artículo 18 de la LFV sobre la consideración del vascuence como mérito para resolver la provisión de puestos de trabajo, por lo que el conocimiento del vascuence no puede ser, con carácter general, requisito de ingreso, ni conocimiento preceptivo ni mérito para el acceso o la provisión de dichos puestos de trabajo. Esto es lo que se deduce de lo dispuesto en el artículo 103.3 de la CE (“La Ley regulará... el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad”), reproducido en el artículo 5.4 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto” (168).

(167) El alcance del artículo 17 LFV ha sido expuesto en I.6.3., sobre el alcance del derecho ciudadano-deber administrativo de atender en la lengua.

(168) Invocó, entre otras muchas, las STC 138/2000, de 29 de mayo.

2.6. *Capacitación lingüística del personal*

La capacitación lingüística del personal persigue “asegurar la disponibilidad del número necesario y suficiente de trabajadores capacitados en dicha lengua, que posibilite el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley Foral del Vascuence, en este Decreto Foral y en la normativa y planes que se deriven de su aplicación”(Art. 24.1). Reglamentariamente se fijarán las modalidades de los cursos, las condiciones de acceso y participación y las obligaciones de colaboración en las tareas de atención al público en vascuence y de traducción vascuence-castellano que deberán asumir quienes participen en ellos (Art. 24.2).

El proceso de capacitación los atribuyó el D.F. 135/94 al Instituto Navarro de Administración Pública y a la dirección General de Política Lingüística, que ahora atribuye genéricamente a la “Administración Pública de la Comunidad Foral” (Art. 24.1.º). El Plan de Actuación encomienda al Instituto Navarro de Administración Pública programar las ofertas de capacitación “necesarias para que existan oportunidades adecuadas a la demanda [...] convocando periódicamente la celebración de estas pruebas de capacitación al objeto de ser tenidas en cuenta posteriormente para aplicar en los baremos de mérito, o simultáneamente a la convocatoria de plazas con baremo de méritos”.

IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL EUSKERA

La organización del euskera en la Administración de la Comunidad Foral está constituida por órganos ejecutivos y órganos de asesoramiento. Entre los primeros la Dirección General de Universidades y Política Lingüística del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno constituye el centro de ejecución de las disposiciones y de las decisiones de la política sobre la materia, atribuyendo al Instituto Navarro de Administración Pública la formación. El asesoramiento al Gobierno de la Comunidad Foral y a sus órganos se encomienda al Consejo Navarro del Euskera y a la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia.

1. Departamentos del Gobierno de Navarra

1.1. *Departamento de Educación y Cultura*

1.1.1. Dirección General de Universidades y Política Lingüística

Se creó por Decreto Foral 228/2000, de 19 de junio, en el que se varió la estructura del Departamento de Educación y Cultura configurado por el De-

creto Foral 364/1999, de 13 de septiembre, cuyos capítulos IV y V quedaron derogados (169). En la nueva configuración del Departamento se refundieron la Dirección General de Política Lingüística y el Servicio de Enseñanzas Universitarias e Investigación.

Esta Dirección General tiene como cometido ejercer las siguientes funciones:

- Jefatura de los servicios que la integran.
- Impulsión y coordinación de la actividad de dichos servicios.
- Las que le sean delegadas por el Consejero.
- Las facultades, prerrogativas y funciones que le atribuyen las disposiciones vigentes.

La Dirección General deberá estar integrada por el Servicio de Enseñanzas Universitarias e Investigación y por el Servicio de Programación, Investigación y Desarrollo Lingüístico (Art. 3). A este último corresponden las siguientes funciones:

- Informar los proyectos de planes generales de actuación en materia de política lingüística.

- Proponer, coordinar y llevar a cabo, en su caso, la elaboración de los estudios, investigaciones y estadísticas sobre la realidad sociolingüística del vascuence.

- Fomentar y favorecer la presencia del vascuence en los medios de comunicación públicos y privados

- Analizar y evaluar la política lingüística de las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad Foral.

- Proponer los criterios que permitan la capacitación del personal al servicio de la Administración de la Administración de la Comunidad Foral en el conocimiento del vascuence, de conformidad con la legislación vigente.

- Actuar como órgano de estudio, coordinación y asesoramiento, en su caso, entre los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de política lingüística.

- Asesorar a las Administraciones Locales y a la Administración del Estado radicada en Navarra, para la elaboración de planes de actuación en materia de política lingüística.

- Actuar en cuanto a los topónimos de la Comunidad Foral en conformidad con la legislación vigente.

- Realizar la gestión administrativa y económica de los asuntos propios de la Dirección General.

(169) *BON* 79/2000, de 30 de junio.

El Servicio de Programación, Investigación y Desarrollo Lingüístico consta de la Sección de Desarrollo Lingüístico, que ejercerá las funciones que le atribuya el director del Servicio.

El Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, que reguló el uso del euskera en las Administraciones Públicas, estableció las siguientes normas organizativas:

A) Sustituyó a la Dirección General de Política Lingüística como órgano coordinador entre Departamentos para la elaboración de la planificación lingüística, y encomendó al Gobierno determinar cuál sea el órgano “colaborador y, en su caso, coordinador [...] en lo que se refiere a la ejecución de los planes de actuación para el uso del vascuence que, en su caso, apruebe el Gobierno de Navarra” (Art. 4).

B) El Gobierno determinará “el órgano colaborador en la elaboración de los planes de actuación para el uso del vascuence en las entidades locales y otras administraciones públicas que lo soliciten” (Arts. 4.2.º y 5).

1.1.2. Servicio de Cultura-Institución Príncipe de Viana

La disposición Adicional de la Ley Foral 18/1986 del Vascuence, le encomienda acometer las actuaciones precisas para dar cumplimiento al artículo 1.3 sobre “especial respeto y protección” de las variedades dialectales del vascuence en Navarra (170).

1.2. *Departamento de Presidencia, Justicia e Interior*

Sus competencias en materia lingüística se refieren a los siguientes aspectos:

A) Traducciones

La Disposición Adicional Primera del Decreto Foral 228/2000, de 21 de junio, le adscribió la Sección de Traducción, a la que corresponde, conforme al artículo 28 del Decreto Foral 364/1999:

– La traducción oficial de las disposiciones generales, resoluciones administrativas y demás actos y documentos para la edición en euskera del *Boletín Oficial de Navarra*.

(170) Las funciones del Servicio de Acción Cultural de la Dirección General de Cultura “Institución Príncipe de Viana” se hallan enumeradas en el artículo 19 del Decreto Foral 228/2000, de 19 de junio, *BON* 79/2000, de 30 de junio, por el que se creó la Dirección General de Universidades y Política Lingüística y modificó la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura.

– Las traducciones oficiales euskera-castellano y viceversa que le sean requeridas por las Administraciones Públicas de Navarra, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Foral del Vasconce (171).

– El asesoramiento a entidades Locales y demás Administraciones Públicas en materia de traducción oficial euskera-castellano, y viceversa.

B) Planes de Actuación

En los Planes de Actuación de las zonas mixta y vascófona, aprobados por acuerdos de 8 de enero y 5 de febrero de 2001, se encomendó su coordinación con carácter general al Consejero titular del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior (2.1).

1.3. *Instituto Navarro de Administración Pública (INAP)*

El Instituto Navarro de Administración Pública (INAP), se creó como organismo dependiente del Departamento de Presidencia por el Decreto Foral 323/1991, de 30 de septiembre. El artículo 1 de los Estatutos incorporados como Anexo al Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, lo define como Organismo Autónomo, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. A su Servicio de Formación corresponde, entre otros, “coadyuvar en la programación y organización de la formación del euskera destinado a la cualificación lingüística del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra” (Art. 19).

La Disposición Adicional Segunda del Decreto Foral 228/2000 le adscribió el Negociado de Formación de la antigua Dirección General de Política Lingüística, con la finalidad de hacer posible la capacitación del personal (172). Por medio del Decreto Foral 249/2000, de 3 de julio (173), se creó en su estructura orgánica el Servicio de Vasconce e Idiomas Comunitarios y la Sección de Desarrollo y Perfeccionamiento Lingüístico, ejerciendo el Servicio las siguientes funciones:

– Analizar y estudiar las necesidades formativas de los Servicios y de los empleados de las Administraciones Públicas de Navarra en Vasconce y en Idiomas Comunitarios.

(171) El artículo 9 L.F.V. ordenó al Gobierno de Navarra el establecimiento de una “unidad administrativa de traducción oficial vasconce-castellano”. La disposición transitoria de la misma Ley Foral dio al Gobierno un plazo de tres meses para su creación.

(172) El Negociado de Formación fue creado por Orden Foral 149/1991, de 12 de agosto, adscrito al Servicio de Gestión y Coordinación, de la Dirección General de Política Lingüística del Departamento de Presidencia, en desarrollo de su estructura orgánica aprobada por D. F. 323/1991, de 30 de septiembre. El Negociado de Formación, como “centro de formación y capacitación en euskera”, se denominó “Centro de Euskaldunización de las Administraciones Públicas de Navarra”, cuyo reglamento fue aprobado por O. F. 52/1995, de 1 de junio, derogado por Orden Foral 42/1998, de 17 de febrero, *BON* 32/1998, de 16 de marzo.

(173) *BON* 96/2000, de 9 de agosto.

– Organizar y desarrollar actividades formativas de carácter intensivo y extensivo, general y específico, en Vasceuce y en Idiomas Comunitarios, para el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

– Planificar, organizar y realizar los cursos de formación subsiguientes a la detección de necesidades y al análisis de las demandas recibidas.

– Programar y organizar la formación del vasceuce destinado a la cualificación lingüística del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

– Coordinar todas las actividades formativas en Vasceuce y en Idiomas Comunitarios que imparta la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para sus empleados.

– Diseñar los métodos de evaluación de la formación en Vasceuce y en Idiomas Comunitarios.

– Diseñar, programar y ejecutar las actividades formativas de apoyo lingüístico de Vasceuce e Idiomas Comunitarios, para cubrir las necesidades de las unidades administrativas.

– Planificar y realizar los cursos de perfeccionamiento de los empleados de las Administraciones Públicas en Vasceuce e Idiomas Comunitarios.

2. Consejo Navarro del Euskera

Se creó por el Decreto Foral 135/1996, de 11 de marzo, como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y propuesta al Gobierno de Navarra en materia de normalización lingüística. Por Decreto Foral 689/1996, de 24 de diciembre, se introdujeron modificaciones y adscribió el Consejo al Departamento de Educación y Cultura. Su reglamento de funcionamiento fue aprobado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 11 de junio de 1997 (174).

Integran el Consejo Navarro del Euskera

- a) El Presidente del Gobierno de Navarra, que será su Presidente.
- b) El Consejero de Educación y Cultura, que será su Vicepresidente.
- c) El Director General de Política Lingüística.
- d) El Director General de Educación.
- e) El Presidente de la Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia.

(174) Se publicaron en el *BON* 37/1996, de 25 de marzo, y 106/1997, de 3 de septiembre, respectivamente.

f) Un vocal, propuesto por cada una de las siguientes instituciones y entidades:

- Universidad Pública de Navarra
- Universidad de Navarra
- Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia.
- Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza
- Federación Navarra de Municipios y Concejos.
- Federación Navarra de Ikastolas.
- Asociación de la Prensa Navarra.
- Asociación Oinarriak.

g) Siete vocales nombrados entre personas de reconocido prestigio en el ámbito del euskera y la cultura vasca.

h) Será Secretario del Consejo, con voz y sin voto, el Director del Servicio de Normalización y Fomento del Euskera.

A los vocales de las letras f) y g) los designará el Gobierno de Navarra para un plazo de cuatro años, al que se remitirán las propuestas por las instituciones y entidades.

Son funciones del Consejo Navarro del Euskera:

- a) Informar los planes generales y los proyectos normativos relativos a la normalización lingüística, antes de su aprobación
- b) Emitir su parecer acerca de las cuestiones que le sean sometidas por el Gobierno sobre planificación y normalización lingüística
- c) Realizar propuestas al Gobierno en relación con el uso y fomento del euskera.
- d) Cualquier otra función que le atribuyan específicamente las disposiciones vigentes.

Los órganos de funcionamiento del Consejo con el Pleno y las Comisiones Específicas. Estas se constituirán por decisión del Pleno para elaborar estudios o informes sobre los asuntos que les encomienden, determinando los miembros del consejo que las integren, sus cometidos y funcionamiento. Las coordinará el Secretario del Consejo.

El pleno se reunirá como mínimo una vez al semestre y, con carácter extraordinario, cuando sea convocado por el Presidente por sí o a instancia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos, teniendo en caso de empate el presidente voto de calidad (Art. 10).

A las sesiones del Pleno podrán asistir, además de sus miembros, otras personas cuya presencia considere conveniente el Presidente, debido a su competencia en los temas que vayan a tratarse (Art. 6).

Corresponden a su Presidente las funciones de

- a) Ostentar la representación del Consejo.
- b) Convocar las sesiones del Consejo
- c) Presidir las sesiones, dirigiendo el debate y el orden de las mismas.
- d) Aquellas que sean inherentes a su condición de Secretario del Consejo.

Corresponde al Secretario del Consejo:

- a) Levantar acta de las sesiones del Pleno.
- b) Dirigir las actividades administrativas del Consejo.
- c) Coordinar las tareas de las Comisiones Específicas.
- d) Ejecutar los acuerdos del Consejo.
- e) Aquellas que sean inherentes a su condición de Secretario del Consejo.

3. Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia

Conforme al artículo 3.2. de la Ley Foral del Vascuence es la “institución consultiva oficial a efectos del establecimiento de las normas lingüísticas, a la que los poderes públicos solicitarán cuantos informes o dictámenes consideren necesarios” (175).

V. REFLEXIONES FINALES

En los apartados precedentes se ha querido exponer cuál es el marco constitucional de la pluralidad lingüística del euskera en la Comunidad Foral de Navarra, así como su evolución legislativa.

El marco ha demostrado su adecuación a la realidad sociolingüística en el momento de su establecimiento. Sin embargo, hoy resulta inadecuado ante los cambios producidos en aquella, particularmente en el orden oficial en la zona mixta y en el educativo en la no vascofona. El retroceso histórico de la lengua ha sido superado por un evidente proceso de recuperación, superándose muchas

(175) El Gobierno de Navarra, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya firmaron con la Real Academia de la Lengua Vasca/Euskaltzaindia un convenio de cooperación en el que el Gobierno de Navarra asumió financiar el 10,3% del presupuesto de la Academia.

de las causas de la “deseuskaldunización”. De ser una lengua proscrita en las instituciones, la educación y la vida social, ha pasado a ser una lengua social y culturalmente reconocida, con carácter oficial en la zona vasco parlante e importante presencia en la zona mixta. Incluso en la zona no vascofona existe iniciativa social en la educación, con la creación de centros de enseñanza en euskera en localidades donde sólo quedan algunos restos de su presencia en la toponimia. Podemos afirmar que los cambios sociales y la transformación que la sociedad navarra experimentó en el último tercio del siglo XX han propiciado una nueva sociedad en la que la lengua vasca ha encontrado un nuevo espacio, como elemento de identidad colectiva, de libertad y de progreso social.

Este cambio de actitud hacia la lengua vernácula se ha impulsado desde la sociedad, más que por las instituciones, que han actuado a remolque de los acontecimientos, cuando no han sido origen de dificultades para impedir o, al menos, entorpecer las iniciativas sociales. Incluso las actitudes contrarias han ido reduciendo paulatinamente su importancia y han dado lugar a posturas más tolerantes. El rechazo al euskera ha estado directamente encadenado a posturas políticas contrarias al nacionalismo vasco y a sus proyectos políticos sobre Navarra, rechazados por la mayoría de la sociedad. Con un profundo desconocimiento de la realidad histórica y cultural, se ha identificado esta ideología con la lengua y cultura vascas, que constituyen un ingrediente de la plural identidad cultural del pueblo navarro.

En la política gubernamental se observa una evolución que queda reflejada en los distintos instrumentos normativos. El proyecto de Ley Foral fue iniciativa de un Gobierno socialista, y su debate y aprobación en el Parlamento permitió apreciar los distintos modos de valorar la lengua, su significado y presencia institucional, cultural y social. Estas actitudes siguen manteniéndolas los grupos políticos, como lo ha dejado patente el proceso de su desarrollo reglamentario.

Los Decretos Forales 70 y 135/1994, dictados por un Gobierno de Unión del Pueblo Navarro, se inspiraron en el respeto y protección de una lengua que, aun siendo minoritaria, forma parte de la identidad cultural del pueblo navarro, y hace posible e incrementa el ejercicio de la libertad individual y colectiva. Asimismo demostraron, a pesar de las dificultades surgidas, una actitud abierta que iba a hacer posible el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1.2 de la Ley Foral.

Semejante actitud cambió de modo radical a partir de 1997, hasta tener plasmación en el Decreto Foral 372/2000, de 1 de diciembre. Si hasta esta fecha la política gubernamental se había caracterizado por una lectura restrictiva y de contenidos mínimos del marco legal, a partir de esa disposición se reduce todo su contenido para impedir el logro de los fines de recuperación y desarrollo de su uso educativo, administrativo, social y cultural. Con la “reforma”, lo que habían sido incumplimientos sistemáticos del marco legal (fal-

ta de planes, de circuitos administrativos bilingües, perfiles lingüísticos, convenios con los sindicatos, régimen de contratación de puestos de trabajo, etc.) justificados en la supresión de las obligaciones establecidas por el anterior Decreto Foral. Esta actitud gubernamental conduce a la imposibilidad de lograr los objetivos de la Ley Foral 18/86 y a vaciarla de contenido, consiguiendo así el objetivo inicial la aspiración de que no existiera la zona mixta y de reducir el significado de la lengua en la zona vascofona, como se puso de relieve en las enmiendas a la Ley.

Los aspectos que se pueden destacar por cuanto suponen de retroceso respecto a la situación anterior son los siguientes:

A) El nuevo Decreto Foral trata de debilitar, hasta vaciar el contenido a la Ley, para que no pueda alcanzar el objeto y objetivos previstos por el artículo 1.2.

B) En la zona vascofona se reducen los requisitos de conocimiento y valoración de la lengua para el ingreso y la provisión de puestos de trabajo y se eliminan los circuitos administrativos bilingües, tratando de asimilarla a la anterior zona mixta.

C) En la zona mixta se reduce el alcance del régimen, en su progresiva asimilación a la anterior zona no vascofona, consecuencia directa de la reducción del contenido en la zona vascofona. Se articula por medio de

a) Reducción de la dotación de medios humanos para dar servicio en euskera.

b) Reducción de la comunicación escrita o bilingüe a un derecho a la traducción, pero no a la atención en ese idioma.

c) Reducción de valor del conocimiento del euskera. equiparándolo con cualquier otra lengua, a pesar de su oficialidad.

d) Vinculación al puesto de trabajo de quienes entren en convocatorias con valoración del euskera

D) En la organización administrativa, la Dirección General de Política Lingüística ha perdido rango y significado, pasando de un Departamento de competencias horizontales como el de Presidencia, a ser incluida como una pieza más del Departamento de Educación y Cultura, formando parte de una Dirección General que agrupa la enseñanza universitaria y la política lingüística.

A pesar de todo ello, podemos asegurar que el euskera está hoy más vivo que nunca en la sociedad navarra, lo que demuestra la vitalidad de una lengua, en la actualidad, perfectamente adecuada a la sociedad del nuevo milenio, que sigue haciendo justicia y concediendo valor a la observación de Koldo Mitxelena: "El verdadero misterio de la lengua vasca no reside en su origen, sino en su pervivencia".