

Origen de la Ley del Vascuence de Navarra*

(Origin of the Law on the Basque language of Navarre)

Monreal Zia, Gregorio

Univ. Pública de Navarra. Campus Arrosadia. 31006 Iruñea

BIBLID [0212-7016 (2001), 46: 2; 517-543]

El trabajo contiene unas referencias introductorias sobre el arraigo social de la lengua desde el punto de vista histórico y acerca de los parámetros objetivos de la oficialidad. Se describe la declaración restrictiva de la oficialidad del euskera en el Estatuto autonómico de Navarra, al zonificar geográficamente. Y en la descripción de la Ley lingüística se toman en cuenta las características del régimen en cada una de las zonas: de oficialidad más o más plena en la zona vascófona, el régimen de protección especial en la zona mixta, y la falta de compromisos de la Administración en la zona no vascófona.

Palabras Clave: Lengua propia. Oficialidad lingüística. Amejoramiento de Navarra. Euskera. Ley del Vascuence. Enseñanza. Administración. Medios de comunicación.

Lan honetan sarrera gisako ohar batzuek argi egiten digute, historiaren ikuspegitik, hizkuntza-ren gizarre sustraitzeaz, bai eta eta ofizialtasunaren parametro objektiboez ere. Nafarroako Autonomia Estatutuan euskararen ofizialtasunaz egiten den adierazpen murriztailea deskribatzen da, eskualde geografikoen arabera ezartzen baititu. Eta hizkuntzari buruzko legea deskribatzerakoan, eskualde bakoitzeko erregimenaren ezaugarriak hartzen ditu kontuan: ofizialtasun gutxi gorabehera betea eskualde euskadunean, babes bereziko erregimena eskualde mistoan eta Administrazioaren konpromisorik eza eskualde ez euskadunean.

Giltza-hitzak: Berezko hizkuntza. Hizkuntza ofizialtasuna. Nafarroako Hobekuntza. Euskara. Euskararen Legea. Irakaskuntza. Administrazioa. Komunikabideak.

Le travail contient des références introductives sur l'enracinement social de la langue du point de vue historique et concernant les paramètres objectifs de caractère officiel. On décrit la déclaration restrictive du caractère officiel de l'euskera dans le Statut autonome de Navarre, en zonifiant géographiquement. Et dans la description de la Loi linguistique on tient compte des caractéristiques du régime dans chacune des zones: de caractère des plus complet dans la zone bascophone, le régime de protection spécial dans la zone mixte, et le manque de compromis de l'Administration dans la zone non bascophone.

Mots Clés: Langue propre. Caractère officiel linguistique. Amélioration de la Navarre. Euskera. Loi du Basque. Enseignement. Administration. Moyens de communication.

* Este texto es un resumen, sin apenas aparato crítico, de un trabajo más amplio y documentado, publicado en 1990: MONREAL ZIA, Gregorio, *La oficialidad del euskara en Navarra*, en "Jornadas sobre el Régimen jurídico del Euskera", Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1990, págs. 11-163.

I. LOS ANTECEDENTES

Significación jurídica del concepto de “lengua propia”

En la década de los ochenta del pasado siglo, al tiempo que se elaboraban y desarrollaban las leyes de normalización lingüística en las Comunidades Autónomas que disponían de una lengua específica del territorio –nos referimos a Cataluña, Comunidad Autónoma Vasca, Galicia, Valencia y Mallorca–, la doctrina catalana fue desarrollando el concepto de “lengua propia”. Estamos ante un concepto que tiene dos aspectos o dimensiones: por un lado dicho término expresaría un hecho histórico, la vinculación o relación que ha existido en el pasado entre un idioma y la comunidad de un territorio. Estaríamos ante un hecho de gran relieve dado que tendría la virtualidad de fundamentar la distinción que efectúa la Constitución española entre nacionalidades y regiones. Las comunidades que posean una lengua específica, distinta a la lengua castellana –que el texto constitucional considera idioma común de todos los pueblos del Estado–, serían nacionalidades, en tanto que serían meras regiones las que no poseen una lengua propia.

Ahora bien considerando a la lengua misma, los expertos en Derecho lingüístico extrajeron una importante consecuencia jurídica que viene a ser la segunda dimensión aludida antes. El carácter de lengua propia implica un uso preferente del idioma en la vida colectiva.

El euskera, ¿una lengua “propia” de Navarra?

Entre las normas estatutarias, el Amejoramiento navarro constituyó una excepción, al guardar silencio sobre este punto. Se limitó a declarar la oficialidad del euskera en la zona vascofona de Navarra.

Cabe preguntarse, teniendo en cuenta la historia lingüística de Navarra, si el silencio acerca de la condición de lengua propia guardaba la debida consideración a lo que ha supuesto el euskera en la historia de las lenguas del Reino. Parece que no, puesto que no se ha dado en Europa otro caso similar de permanencia constante de una lengua sobre un territorio. Desde la prehistoria hasta el siglo XIX la mayor parte del territorio navarro ha constituido el dominio propio del euskera. Parece incluso que en el Medievo la voz navarro poseyó una connotación lingüística. José María Jimeno Jurío ha mostrado en su novedosa e importante obra “Navarra. Historia del euskera” la permanencia tenaz del idioma en la zona media y en la montaña del Reino.

A partir del siglo XVIII se inicia en el seno de la Monarquía española una nueva política de imposición del castellano, que lleva a la marginación o la represión de las demás lenguas peninsulares. Se parte de la convicción de que el Estado-nación que se está construyendo necesita una lengua, que tiene que ser la del mercado y el Estado. Se declara a tal idioma necesario para la educación “nacional” –en un momento en que arraiga la pretensión de la alfabetización masiva–, y de empleo obligado en la Administración y el Ejército. Las demás lenguas habladas en la Monarquía pasan por tanto a considerarse innecesarias, y como consecuencia, incompletas y residuales.

En el caso de Navarra, el Consejo Real, siguiendo el impulso del reformismo estatal de los Borbones, tomó en la citada centuria medidas restrictivas en materia de publicación de libros y de enseñanza. La lengua perdió entonces el dominio de una franja estrecha en Tierra Estella y más amplia en el centro y el este. En el siglo siguiente, el Estado constitucional recoge el testigo uniformador e intenta extender de distintas maneras el uso del castellano, la lengua fácticamente oficial. Parece que fue decisivo el acantonamiento de ejércitos en el territorio navarro—seis años durante la época napoleónica, otros seis entre 1833 y 1839 y tres y pico en la última guerra carlista—. Por otra parte a partir de 1841, con la pérdida de la condición de Reino, se impone el servicio militar obligatorio y los navarros vascoparlantes empezaron a sentir en sus propias carnes en los cuarteles las humillaciones y los sinsabores de hablar una lengua distinta a la oficial. Al depender desde entonces de los planes ministeriales la enseñanza en las escuelas se llevan a cabo prácticas, en ocasiones muy duras, para erradicar entre los niños el uso de la lengua propia. Y parece que la Iglesia influyó notablemente en el proceso de minorización al cubrir los cargos de las parroquias con clérigos que ignoraban el euskera y realizaban su pastoral —predicación, confesión, enseñanza de la doctrina— exclusivamente en lengua castellana.

En este contexto de postergación e incluso de persecución solapada o abierta, el mapa de Bonaparte de 1865 muestra que la lengua ha desaparecido al sur de la Sierra de Urbasa y Andía y que se ha erosionado seriamente su dominio tradicional en el borde meridional y en el este. En el curso de dos o tres generaciones Irigaray constató —en 1935— la pérdida de la lengua en toda la zona media, incluyendo la cuenca pamplonesa y los valles subpirenaicos hasta el mismo Roncal.

El proceso galopante de minorización de la lengua en los dos últimos siglos no oculta sin embargo el hecho incuestionable de la profundidad temporal de la relación entre el pueblo de Navarra y la lengua vasca, la más honda imaginable en un contexto europeo. La ausencia de declaración de propiedad en el Amejoramiento constituye por ello un penoso episodio de ignorancia por parte del Legislativo sobre la historia lingüística del propio país o quizá de acomplejamiento y autoodio al patrimonio cultural.

Los antecedentes del reconocimiento oficial de la lengua en los siglos XIX y XX

No todos compartieron en el pasado la desidia, el desinterés o el odio hacia el idioma primero y más específico del país. Ya en el XVII un historiador de la talla de Moret manifiesta su adhesión a la lengua vasca, y no faltan declaraciones en favor del “lenguaje natural” de la mayoría de los habitantes por parte de algunos autores de obras o de memoriales. Pero hasta el declinar del siglo XIX no hay una reacción de envergadura. El proceso de minorización descrito —junto con la pérdida de los Fueros— fue uno de los motivos principales que impulsaron el nacimiento de la Asociación Euskara de Pamplona, que incluyó entre sus objetivos fundacionales la preservación del euskera y la recuperación de las instituciones públicas del

Reino. En 1896 la Diputación de Navarra dirigió una comunicación de apoyo a la corporación guipuzcoana en relación con las gestiones que ésta realizaba para la enseñanza oficial del euskera. Se trata de un texto de excepcional modernidad, único posiblemente entre los pronunciamientos institucionales del siglo XIX y de las primeras décadas de la centuria siguiente¹.

No hubo sin embargo medidas o actuaciones efectivas hasta la época de la II República. Algún pronunciamiento de buena voluntad en 1916 y la constitución de un fondo para premios y publicaciones en 1925². Y por lo que concierne al turbulento período republicano, el tratamiento de la lengua se aborda en el proyecto estatutario vasco-navarro refrendado por los Ayuntamientos en Agosto de 1931. El nuevo texto autonómico de las Comisiones Gestoras de las Diputaciones, donde tenía un tratamiento amplio la oficialidad del euskera, fue rechazado en Pamplona en junio de 1932.

En Noviembre de 1956, en momentos todavía muy duros de la Dictadura franquista, la Diputación creó dentro de la Institución Príncipe de Viana la **Sección para el fomento del vascuence**, dedicada “al estudio y fomento” de la lengua³. Se confió a los párrocos la ejecución de algunas medidas dirigidas a lograr la “supervivencia de nuestra antigua y venerada lengua”: de hecho se premió a los niños capaces de expresarse en euskera y se publicó una revista mensual que llegó a alcanzar los 6.000 ejemplares. Hay que destacar que, pese a la eficacia relativa de la iniciativa, contrasta con el comportamiento que en aquel momento observaban las Diputaciones de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, identificadas con la política de proscripción de la lengua practicada por la Administración del Estado.

Unos 500 universitarios navarros solicitaron en 1967 el reconocimiento oficial de la lengua en los centros de enseñanza. La Diputación Foral se hizo eco de la petición con una normativa que le comprometía a subvencionar *media hora diaria de euskera fuera del horario escolar y con asistencia voluntaria* en los centros de concentración escolar o en escuelas de poblaciones importantes de “zonas vascongadas o semi-vascongadas”, así como a subvencionar pequeñas escuelas por zonas⁴. Tres años más tarde la Diputación realizó una declaración en la que admite la posibilidad de crear centros bilingües de Preescolar y enseñanza básica, así como de subvencionar los centros bilingües existentes o que se puedan crear⁵. Una y otra medida resultaban todavía impensables en cualquier otro territorio del Estado. Expresaban un cierto estado de espíritu –de apertura y aprecio a la lengua– en la Diputación Foral.

1. Fue publicado por la Diputación de Navarra en dicho año y reproducido en la Revista *Euskal-Erria*, 34 (1896) 50-55.

2. B.O. de 4-III-1925, nº 34.

3. Acuerdo de la Diputación Foral de 28-XI-1956 (B.O. de 20-XI-1957, nº 139).

4. Acuerdo de la Diputación Foral de 25-I-1967 (B.O. 1-III, nº 20).

5. El acuerdo fue adoptado el 16-X-1970.

La primera declaración de oficialidad de la lengua vasca en Navarra, en Noviembre de 1980

Antes de abordar las circunstancias y el contenido de la primera declaración de oficialidad conviene hacer un par de observaciones acerca de la significación jurídica de la oficialidad y del marco político de Navarra en que aquélla se produjo.

En lo que concierne a la **oficialidad** hay que tener en cuenta que el **Derecho comparado** no ofrece una solución única, que hay diversidad de planteamientos y de regímenes en las comunidades políticas a la hora de establecer la normativa de uso oficial de una lengua. Y esta praxis multiforme se fundamenta en el hecho de que *no existe un marco teórico objetivo e indiscutido* en materia de Derecho lingüístico, marco que, en el caso de existir, debiera aceptar el legislador de cualquier país y cultura. ¿Significa esto que no hay unas constantes en el Derecho comparado que pueden servir de referencia para evaluar los sistemas normativos concretos de cada comunidad? Existen esas constantes, existe un amplio campo de coincidencias. Podríamos formular la cuestión de la siguiente manera: para poder hablar con propiedad de la oficialidad de una lengua, la comunidad política tiene que regular el uso público de la misma en tres campos, en la administración, la enseñanza y los medios de comunicación.

Y más en concreto, viniendo al Estado español, en la descripción y evaluación del sistema normativo lingüístico de las Comunidades Autónomas contamos con un **marco referencial teórico-práctico**. De él cabe y quizás debe hacerse uso en la definición de la oficialidad y al dictaminar acerca del valor de las oficialidades concretas establecidas. Nos referimos al marco constituido por la Constitución del Estado, los Estatutos, las leyes normalizadoras subsiguientes, y, por último, por la jurisprudencia constitucional instaurada con motivo de los conflictos de legalidad sobrevenidos en la aplicación del sistema.

No es posible referirse a todas las cuestiones que suscita la oficialidad. No obstante se necesita efectuar alguna comparación entre el sistema normativo navarro y los regímenes lingüísticos de otras Comunidades, singularmente con la Comunidad Autónoma Vasca que comparte la misma lengua propia.

La segunda cuestión de interés que aludíamos más arriba se halla en la **vinculación** de la *declaración primera de oficialidad con el procedimiento de acceso de Navarra a una autonomía derivada de la Constitución del Estado*. El proceso dio comienzo el 5 de Noviembre de 1979. No había voluntad en principio de elaborar un Estatuto de Autonomía: se pretendía seguir un camino distinto de acceso al nuevo autogobierno, aprovechando la oportunidad de la vía de los derechos históricos reconocida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución en relación con la Ley de 16 de Agosto de 1841. Por ello la Diputación presentó al Parlamento unas Bases que se ocupaban solamente de la distribución de funciones entre los órganos de gobierno de Navarra, su composición y forma de elección, dejando sin regular lo que fuera orgánico y competencial, como era el caso de los idiomas oficiales de

Navarra. La omisión de la lengua suscitó una fuerte conmoción popular y se produjo una magna concentración de masas el 19 de Marzo de 1980, con el manifiesto y la resolución correspondientes. A partir de esa fecha se dará una tramitación paralela de la declaración de oficialidad del euskera y del nuevo Estatuto de Autonomía de Navarra, al que se denominaría *Amejoramiento* en recuerdo de los ordenamientos medievales de Felipe III (1330) y Carlos III (1418).

En el Parlamento de Navarra se produjo un gran debate los días 2 y 3 de Julio de 1980 sobre las *Bases para la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza de Navarra*, en el que los grupos parlamentarios fueron seleccionando y definiendo los grandes temas polémicos en torno a la lengua. Los grupos tomaron ya entonces las posiciones que mantuvieron en las fases posteriores. Aunque nada se estableció claramente, en el debate aparece de facto una suerte de zonificación del territorio.

Ya hemos aludido a la manifestación vehiculada por algunos grupos parlamentarios en el mes de marzo. De allí salió una propuesta inicial que llegó al Parlamento. Tenía los siguientes rasgos: se declaraba al castellano y al euskera lenguas oficiales de Navarra; el Parlamento elaboraría posteriormente una ley lingüística; y la norma se incorporaría al *Amejoramiento* negociado en Madrid. La derecha no aceptaba la declaración de oficialidad y hubo necesidad de un consenso, que socialistas y nacionalistas concretaron en este texto: "*Primero. El castellano y el euskera serán las lenguas oficiales de Navarra. Segundo. 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*". HB mantuvo el texto inicial de la concentración de masas, aunque finalmente apoyó el texto consensuado. Fue aprobado por 33 votos a favor y 29 en contra.

El mérito del acuerdo se hallaba en mantener el principio de la oficialidad de la lengua desde el momento mismo de la aprobación de la declaración, así como el reconocimiento de la competencia del Parlamento. Era evidente por otra parte que al integrar la declaración de oficialidad en el paquete de las Bases a negociar en Madrid se corría el riesgo de que los negociadores desvirtuaran el principio aprobado por el Parlamento. Así ocurrió en realidad.

En general, tanto en la fase previa al *Amejoramiento* como en la elaboración posterior de la que se terminaría llamando Ley del Vasculence, HB prescindió del principio de relación de fuerzas que rige inexorablemente la política, y se empeñó en planteamientos principiales y voluntaristas. Era evidente que la suma del PSN y de los nacionalistas daba en la época una mayoría, aunque exigua, lo cual suponía que los planteamientos de aquel partido debían ser tenidos muy en cuenta, excluyendo las tesis máximas a las que podían aspirar los nacionalistas. La tendencia de HB a la autoexclusión impedía la constitución de la citada mayoría exigua: por ello había que formar mayorías con la derecha, que exigía concesiones mucho mayores, lo que suponía el desplome de los planteamientos vasquistas. La autoexclusión por principios reapareció con mayor evidencia en la tramitación parla-

mentaria de la Ley Foral del Vasculence. Como veremos la ausencia de HB condicionó de raíz la elaboración de la Ley.

II. EL EUSKERA EN EL AMEJORAMIENTO DE 1982

Las Bases de negociación del Amejoramiento no incluyeron referencias a la lengua, aunque se entendía que la resolución del Parlamento del mes de Noviembre de 1980 formaba parte de dichas bases, de manera material.

Marginado o automarginado el nacionalismo vasco del equipo negociador de la autonomía navarra que operó en Madrid, la presencia de la derecha en el mismo era mayoritaria, y podían contar además con el apoyo de los negociadores del Gobierno central. Los representantes del mencionado sector político ya habían advertido en el debate que la declaración de oficialidad no era realista, que había necesidad de zonificar y que la Ley posterior del Parlamento corregiría lo declarado.

Una vez iniciada la negociación, la Diputación compareció varias veces en el Parlamento ante la Comisión de Régimen Foral para informar sobre los avatares de las conversaciones con el Gobierno. En la sesión de 21 de Junio de 1981 informaron que el texto contendría un Título preliminar en el que en su artículo 8º indicaría que *“el castellano y el euskera tendrán en Navarra carácter de lengua oficial”*, aunque ya se avanzó que los negociadores manejaban la fórmulas que pretendían que la oficialidad *“se basará en el principio de adecuación territorial a las zonas vascoparlantes”*. Los grupos parlamentarios de la derecha abogaron en las mencionadas sesiones informativas a favor de la fórmula que al final prevalecería en Madrid, en tanto que los nacionalistas pidieron que se respetara lo acordado por el Parlamento de Navarra. Los socialistas callaron, pero parece que estaban involucrados en el consenso que se ultimaba en la capital del Estado.

El 24 de Febrero de 1982 se conoció el precepto definitivo del Amejoramiento –el artículo 9– que regularía la cuestión de las lenguas oficiales en Navarra: *“El castellano es la lengua oficial de Navarra. 9.2. El vasculence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vasculence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de la lengua”*.

¿Qué había ocurrido en la negociación sostenida en la Corte? ¿Por qué toleró el PSN que decayera el principio de oficialidad de la lengua en toda Navarra que había aprobado el Parlamento de Pamplona? La oficialidad hubiera permitido la modulación posterior del principio en la Ley lingüística de desarrollo, facilitando una aplicación escalonada o gradual según las zonas, teniendo en cuenta la diversa realidad sociolingüística de Navarra. La oficialidad en todo el territorio suministraba un título cómodo para llevar a cabo una política flexible, en tanto que la zonificación estricta suscita graves problemas de rigidez y bloquea la demanda social. Según Pedro Pegenaute,

parlamentario del Grupo Moderado, la fórmula adoptada salvó la difícil situación política que se vivió entre los años 1979 y 1982 y fue “ideada y aprobada como si nunca hubiera de aplicarse”. El nacionalista Cabasés habló de “nocturnidad y alevosía” en el incumplimiento del mandato parlamentario por los negociadores. A su juicio la fórmula fue introducida a instancia de la parte navarra y responsabilizó directamente de la misma a Jaime Ignacio del Burgo, asesor de Rodolfo Martín Villa, Ministro de las Autonomías.

El artículo 9 apenas si recibió comentarios en los distintos actos o trámites de aprobación formal del Amejoramiento. Nada se dijo sobre la lengua en el Parlamento de Navarra en la sesión de ratificación del texto negociado en Marzo de 1982, salvo un canto lírico al euskera del socialista Víctor Manuel Arbeloa. Y por lo que concierne a la aprobación en el Congreso de los Diputados sólo los parlamentarios Marcos Vizcaya y Juan María Bandrés aludieron negativamente al tratamiento que se aplicaba a la lengua. Por lo que se refiere a la doctrina, ha destacado Edorta Cobreros, catedrático de Derecho Administrativo especializado en Derecho lingüístico, que el Amejoramiento navarro se desmarcó ostensiblemente de otros Estatutos de Autonomía al menos en tres importantes puntos: no calificó al euskera como lengua propia, ni estableció de inmediato la oficialidad, aplazándola hasta la promulgación de una futura ley, y le impuso un severo límite territorial, obstaculizando con ello un tratamiento flexible de la realidad sociolingüística navarra.

III. LA LEY FORAL DEL VASCUENCE

La dificultad de afrontar la cuestión de la lengua y, en algunos grupos, la falta de voluntad política, se pusieron de manifiesto en el retraso en la presentación de un proyecto de ley lingüística. Pasaron tres años hasta que se hizo público el primer borrador de Proyecto. Fue recibido por los grupos parlamentarios de la derecha con el silencio o con duras críticas. Pero en 1985 las circunstancias estaban cambiando. Unión del Pueblo Navarro (UPN) parecía más dispuesta a debatir; los nacionalistas vascos democráticos a dialogar con mayor realismo, y, por otra parte el Tribunal Constitucional, había pronunciado ya varias sentencias importantes que habían resuelto diversos conflictos suscitados en el curso de la aplicación de las leyes lingüísticas de algunas Comunidades Autónomas. Había fijado una doctrina jurisprudencial con arreglo a la cual no era sostenible la situación de demora indefinida, poniendo de relieve que los derechos lingüísticos no son algo disponible arbitrariamente por las mayorías parlamentarias.

El proyecto inicial de otoño de 1986

En otoño de 1986 el Gobierno sostenido por el Partido Socialista de Navarra, presidido por Gabriel Urralburu, presentó un proyecto que contenía importantes rectificaciones en relación con el proyecto precedente. Reflejaba un grado mayor de reflexión, se habían efectuado consultas a lin-

güistas, y se contaba con una flexibilización de posturas por parte del Nacionalismo democrático.

El proyecto se fundaba en dos principios básicos. En primer lugar establecía la **oficialidad del euskera en la zona vascófona** de Navarra, en aplicación del artículo 3.2 de la Constitución del Estado [*“Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”*] y del 9º del Amejoramiento, mencionado más arriba. En dicha zona se aplicaba la *oficialidad en su máximo nivel*. Y en segundo lugar, y fundamentado en el artículo 3.3 de la Constitución [*“La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”*] se crea un **régimen especial de fomento** en la llamada **zona mixta**. Las Administraciones públicas se comprometían en dicho territorio en *actividades que crearían las condiciones que permiten la vida de aquello que se protege*. Los principios derivados de la declaración constitucional de fomento, que la legislación lingüística de otras Comunidades Autónomas utilizó para **instaurar una legislación de normalización en todo su ámbito territorial**, en Navarra se emplearon en el cumplimiento de otra función, la de **crear cierto régimen específico de fomento de la lengua en la zona mixta**.

Las reacciones que suscitó el proyecto del Gobierno de PSN no fueron esperanzadoras. En los extremos recibió un rechazo completo, tanto por el nacionalismo vasco rupturista de HB, que denunció el texto con toda la vehemencia, como de la derecha navarra que empezó rasgándose las vestiduras. Alegó que se quería extender la oficialidad a toda Navarra, y que se trataba de un proyecto “infumable”. El nacionalismo vasco democrático y algunas personalidades de la lengua se resignaron: no había más remedio, hasta ahí se podía llegar con la relación de fuerzas existente, y era peor no tener ninguna ley.

Se presentaron tres enmiendas a la totalidad que reflejaban las posturas de fondo que acabamos de reseñar. La formulada por UPN expresaba el mismo planteamiento que mantuvo el partido respecto del borrador de 1985; los populares de Jaime Ignacio del Burgo anunciaron un recurso ante el Tribunal Constitucional; y la alternativa que presentaron los nacionalistas vascos se limitaba a copiar el texto de la Ley de Normalización vigente en la Comunidad Autónoma Vasca que era mucho más favorable a la lengua vasca. Por otra parte se presentaron hasta 141 enmiendas parciales, que iban desde las 50 formuladas por UPN a las 4 de los socialistas.

En resumen, que mientras en las demás Comunidades Autónomas bilingües se alcanzó en los años precedentes un grado bastante elevado de consenso al elaborar sus leyes sobre el uso del idioma propio, en Navarra no había acuerdo inicial sobre derechos lingüísticos. El esfuerzo socialista concretado en el Proyecto encontró una durísima resistencia de la derecha, marcada por Jaime Ignacio del Burgo. El consenso de partida entre el PSN y los nacionalistas democráticos sólo contaba con 23 votos de los 26 necesarios, dado que estuvieron ausentes los seis parlamentarios de HB durante la tra-

mitación del Proyecto. Era necesario incorporar al consenso a alguno de los cuatro grupos de la derecha presentes en la Cámara –UPN, populares, Grupo Moderado y Mixto–. En general fue el Grupo Moderado el que se ocupó de vehicular los puntos de vista de la derecha, dado que los demás grupos de este sector se negaban a entrar en la discusión de la regulación de la lengua fuera de la zona vascófona. Y ello suponía concesiones de minoración que limitaron fuertemente el alcance del texto presentado.

La suerte de algunas cuestiones básicas en el debate de la Comisión de Régimen Foral: nombre de la lengua, justificación del Preámbulo, standard lingüístico y zonificación

Los días 14, 17, 18 y 19 de Noviembre de 1986 se desarrolló el debate del Proyecto en la Comisión de Régimen Foral, debatiéndose las enmiendas a la totalidad y parciales. Se produjeron allí alteraciones significativas en el tratamiento de varias cuestiones importantes.

Con la primera enmienda se modificó el **nombre legal de la lengua**. Hasta entonces el Parlamento de Navarra había utilizado los términos de *euskera* o *lengua vasca*, denominaciones que continuaba empleando el Proyecto presentado. Los negociadores del Amejoramiento habían introducido por su cuenta el nombre de *vascuence*, sin que mediara consulta alguna a la Academia o a cualquier personalidad científica. Era una antigua denominación, mantenida por la Diputación de la época franquista. Tenía un aire arcaico, y en otros tiempos encontraba su paralelo en la expresión *romance* para designar al castellano. Ahora bien, si en 1982 o 1986 nadie designaba oficialmente al castellano como romance, no se entiende bien la vuelta respecto del *euskera* de un término caído en desuso con el tiempo. ¿Un afán de los negociadores de 1982 y de los enmendantes de 1986 por recuperar expresiones castizas y respetables, o un empeño por vincular la lengua al arcaísmo inútil?

En lo que concierne al **Preámbulo**, las leyes lingüísticas de las Comunidades Autónomas aprovecharon este apartado del texto legal para explicar el proceso histórico de discriminación de las lenguas (el catalán o valenciano, el *euskera*, el gallego). Fundamentaban en dicho proceso la introducción de preceptos que apoyaran una política compensatoria de normalización lingüística, es decir, de determinados preceptos de discriminación positiva. En el caso de Navarra, ya se ha visto que el recurso a la Historia de la lengua, a la memoria histórica sobre la discriminación e incluso la persecución, explicaría la creación de un régimen específico en la zona media y Pamplona. De ahí el texto: Navarra tenía obligación de preservar el tesoro de la lengua vasca “y más cuando partes de él [el territorio] se encuentran en condiciones de deterioro por efecto de una larga discriminación o, cuando menos, de un consentido abandono”.

El parlamentario popular del Burgo arguyó que la discriminación no había sido larga, y si había consentimiento, no era censurable. Puesto que el Proyec-

to inicial ya había cambiado en el iter parlamentario y se proponía votar a favor, exigía el cambio del Preámbulo. El PSN aceptó. Quedaba abolida la memoria histórica, operando la ley como si se partiera de un punto cero.

Estaba la cuestión del **modelo de lengua**, si había que optar por la lengua literaria unificada o se iba a la consagración de los dialectos. El dictamen de la Comisión se inclinó por mantener la primera opción. Se aceptó por tanto la plena autoridad de la Academia de la Lengua Vasca o Euskaltzaindia como autoridad científica y técnica para definir la norma lingüística, con una fórmula más enfática incluso [será “institución consultiva oficial”] que la empleada por el art.º 30 de la Ley de Normalización de la Comunidad Autónoma Vasca. Algunos parlamentarios de la derecha miraban con suspicacia la lengua standard, pero había hechos terminantes a favor de esa solución. A la altura de 1986 la unificación de la lengua literaria estaba plenamente consolidada, y además se fundaba básicamente en dialectos navarros. Por otra parte Navarra era una de las entidades que intervinieron en la creación de la Academia en 1918. El parlamentario del Burgo pronunció algunos alegatos encendidos de naturaleza ideológica en contra de la norma standard, si bien el desconocimiento de la lengua privaba de autoridad científica a sus opiniones. Se introdujo no obstante en el dictamen una enmienda –que pasaría a la Ley como artº 1.3–: “*las variades dialectales del vascuence serán objeto de especial respeto y protección*”, encomendándose la tarea a la Institución Príncipe de Viana. Es obvio que la referencia dialectal tuvo entonces, y la praxis posterior lo ha acreditado, un valor más bien retórico, de afirmación identitaria.

La cuestión central, nuclear, del Proyecto se hallaba en la **zonificación** que venía impuesta por el artº 9 del Amejoramiento. De ella irradian consecuencias en la regulación oficial de la lengua en los dos campos, la administración y la enseñanza, en donde tienen incidencia la LFV. El texto fijó tres zonas o territorios.

En primer lugar la **zona vascófona** –artº 5, a– que comprendía 56 *municipios de la zona noroccidental* de Navarra. A juicio del grupo de UPN la zona había sido sobredimensionada, y del Burgo propuso que deberían considerarse incluidos en la citada zona solamente aquellos lugares donde la lengua mantenía el suficiente grado de vitalidad, teniendo en cuenta el número de hablantes y otros factores sociolingüísticos, de modo que la calificación fuera indiscutible. Pero, pese a las críticas, no se aportó una relación distinta de municipios.

La **zona mixta** –artº 5º, b– integrada por 48 *entidades municipales*, a la que en Comisión se añadió Barañáin. Los nacionalistas vascos no consiguieron que se incluyeran en la misma las cabezas de Merindad (Tafalla, Olite, Sangüesa y Tudela). Se entendía que en la zona mixta existía una realidad sociolingüística peculiar. En palabras del Consejero de Educación Román Felones, que fue el padre del Proyecto y el que cargó con la responsabilidad principal de su defensa durante su tramitación, tal realidad está constituida por un conjunto de aptitudes individuales y sociales, por demandas, situaciones, convivencias asociadas a la lengua, expectativas culturales, actitudes

favorables al aprendizaje y uso del euskera y a los intereses comunicativos de los ciudadanos. El grupo moderado postuló un referendum entre los habitantes de cada municipio para que confirmaran o rechazaran la adscripción a la zona mixta. La enmienda no prosperó.

Los territorios restantes constituían la **zona no vascófona** –5°, c–. En el esquema de la derecha –una zona estrictamente vascófona y el resto de Navarra– no tenía cabida este distrito.

Parámetros para la evaluación comparada de la Ley del Vascuence en la ZONA VASCÓFONA

No abundaron en la época opiniones acerca de la validez o idoneidad de la Ley aprobada por el Parlamento. El Consejero Felones llegó a decir que no existían diferencias apreciables entre las **leyes lingüísticas de otras Comunidades Autónomas y el proyecto del Gobierno para la zona vascófona**. En realidad una comparación solvente tiene que partir de la comparación con algo más próximo, y en concreto con la Ley de Normalización del Euskera (LNE) de la Comunidad Autónoma Vasca, y que regula la oficialidad de la misma lengua. La pregunta sería por tanto la siguiente: ¿se produjo una auténtica oficialidad del euskera en la zona vascófona, equiparable a otras Comunidades Autónomas, y sobre todo a la vigente en la Comunidad Autónoma Vasca? Por otra parte, ¿qué características y rasgos tiene el peculiar régimen lingüístico establecido en la zona mixta? De responder a esta última pregunta, así como de la situación de la zona no vascófona, nos ocuparemos en los apartados dedicados a estos territorios.

Hay al menos **seis importantes parámetros comparativos** de inexcusable empleo: la existencia y el alcance de una declaración de derechos lingüísticos, el uso de la lengua en las Administraciones públicas, el uso en la enseñanza, el uso en los medios de comunicación, y el uso social en general.

1. ALCANCE DE LA DECLARACIÓN DE DERECHOS

Falta en la Ley navarra una tabla de los cinco derechos lingüísticos fundamentales así como una declaración de garantía de los mismos, tal como se recoge en los artº 5.2 y 3 de la LNE⁶. Es cierto que contiene declaraciones singulares en materia de uso de la lengua en la administración y en la

6. Declara el citado texto legal: "5.2. Se reconocen a los ciudadanos del País Vasco los siguientes derechos lingüísticos fundamentales: a) Derecho a relacionarse en euskera o en castellano oralmente y/o por escrito con la Administración y con cualquier Organismo o Entidad radicado en la Comunidad Autónoma. b) Derecho a recibir la enseñanza en las dos lenguas oficiales. c) Derecho a recibir en euskera publicaciones periódicas, programaciones de radio y televisión y de otros medios de comunicación. d) Derecho a desarrollar actividades profesionales, laborales, políticas y sindicales en euskera. c) Derecho a expresarse en euskera en cualquier reunión. 2. Los poderes públicos garantizarán el ejercicio de estos derechos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a fin de que sean efectivos y reales".

enseñanza, declaraciones reiteradas en ambas materias, pero sólo en ellas, de modo que de hecho restringe el alcance de los derechos lingüísticos convencionales [Artº 10: *todos los ciudadanos tienen derecho 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. Artº 19: todos los ciudadano tienen derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos...*].

2. EL USO DEL EUSKERA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Este es un campo donde encontramos paralelismos casi repetitivos entre la LFV y la LNE, con cambios y a menudo con omisiones buscadas.

Existe un importante paralelismo entre la LFV y la LNE en lo que concierne a la regulación de la lengua en *expedientes* y *procedimientos* en los que intervienen más de una persona, y que sujeta a la voluntad de las partes –10.2–, y en lo referente a la *inscripción de documentos en los Registros públicos*, que también obedece a la voluntad de los interesados, si bien la LFV introduce el matiz de que en Navarra se requiere que el asiento esté siempre en castellano –13.1–.

En lo que toca a la lengua de las *disposiciones normativas* y las *resoluciones oficiales de los poderes públicos*, se ordenó la publicación de las mismas en ediciones separadas y simultáneas del Boletín Oficial de Navarra y del Parlamento –7–. Para el parlamentario del Burgo la publicación en un boletín único bilingüe hubiera supuesto “dinamitar” el Amejoramiento.

Es igual el tratamiento de los *actos de la Administración* y de las *comunicaciones administrativas*. Aquéllos tienen plena eficacia jurídica, sea cual fuere la lengua empleada, y éstas deberán redactarse en ambas lenguas, salvo que los interesados elijan una –11–. Y en lo que se refiere a las *relaciones de los ciudadanos con la Administración de Justicia* cabe utilizar la lengua oficial de elección, si bien matiza la Ley que “de conformidad con la legislación vigente” –14–, legislación indeterminada, en tanto que en la LNE hay una amplia especificación del derecho.

La cuestión de la *nomenclatura oficial de los topónimos* de la Comunidad Foral se convirtió en una cuestión conflictiva durante la tramitación de la Ley, y motivó una regulación detallada en el artº 8. El Proyecto requería que tuvieran forma oficial en castellano y en euskera. Se adoptó la fórmula propuesta por del Burgo de territorializar la toponimia: en la zona vascofona se consignaría en euskera y en castellano, de existir el término en esta lengua. En el resto de Navarra se adoptaría el término existente, y si hay un topónimo castellano, la aceptación del término vasco requerirá que sea algo distinto, originario y tradicional. Se confió a Euskaltzaindia la responsabilidad de fijación de los términos euskéricos.

Falta cualquier especificación acerca del empleo de *modelos o impresos bilingües* por parte de la Administración y empresas de transportes. Pero se

da un tratamiento similar en el requerimiento de *creación de una unidad administrativa de traducción euskera-castellano* –9–, a la que correspondería la traducción oficial de los oficios exigidos por la Administración o presentados por los particulares.

Es muy semejante el tratamiento que aplica el artº 16 a la importante cuestión de la *progresiva capacitación lingüística del personal afecto a las Administraciones públicas*. La LFV añade incluso el personal adscrito a las empresas públicas. Ocurre lo mismo respecto a la determinación de las *plazas para las que es preceptivo el conocimiento del euskera*, y al *reconocimiento en otras como mérito* –“cualificado”, añade la LFV–.

Quedó en blanco la cuestión, ciertamente importante, de la creación de *circuitos administrativos bilingües en la Administración foral central*, situada en Pamplona, fuera por tanto de la zona vascofona. Parece algo obvio, pero sin embargo no se recogió en el texto final, pese a que sí estaba incluida en el Proyecto, si bien como medida propia del régimen lingüístico peculiar de la zona mixta. Las enmiendas de la derecha apuntaron a hacer desaparecer esta institución. Se entiende no obstante que la posibilidad de creación está contenida en la Disposición Final 1ª [*“Se faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y la aplicación de esta Ley Foral”*].

Destaca E. Cobrerros la importancia de la citada Disposición final para el desarrollo reglamentario del artº 15.2 de la LFV, sobre especificación de plazas bilingües y aceptación del conocimiento del euskera como mérito para el acceso a la función pública. La remisión estaría obstaculizada por el Estatuto del Personal de 1983 y por el Reglamento de ingreso en la función pública de Navarra de 1985, que estiman el mérito como algo potestativo e indeterminado.

3. EL USO EN LA ENSEÑANZA

La *declaración del derecho* recogida en el artº 19 de la LFV, “todos los ciudadano tienen derecho a recibir la enseñanza en vasculence y en castellano en los diversos niveles educativos...”, es equiparable a la que figura en otras leyes lingüísticas. A falta de manifestación en contrario debería entenderse que también está comprendida la enseñanza universitaria. Lo mismo cabe decir respecto a la *decisión del responsable familiar de optar por una u otra lengua como vehículo principal de enseñanza*, y a la *obligatoriedad de aprendizaje del euskera como asignatura*, a las *causas de exención de la misma*, y a la *acreditación del nivel suficiente de capacitación al concluir los estudios* –24–.

Los compromisos son menos claros respecto de los *planes de estudio*, y faltan previsiones sobre el *uso ambiental de la lengua* y la *actividad administrativa de los centros*, y singularmente sobre la *progresiva capacitación lingüística del profesorado*.

4. EL USO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En la LFV falta cualquier declaración acerca del derecho de los ciudadanos a ser informados en euskera en los medios de comunicación. Frente a la *progresiva equiparación* en el uso de las dos lenguas contemplada en otras normas lingüísticas, la LFV habla de *adecuada presencia*, y como mucho de *progresiva presencia* en emisoras de radio y televisión dependientes de la Comunidad Autónoma. No hay ningún compromiso respecto de la televisión estatal. Se queda por tanto en la mera protección, frente a las medidas de promoción, en un ámbito tan importante para la consolidación de la lengua como son los medios de comunicación social.

5. EL USO SOCIAL EN GENERAL

Este apartado es uno de los más débiles de la LFV. Falta cualquier precepto sobre las *relaciones inter privados*, es decir del compromiso de posibilitar a los ciudadanos el desenvolvimiento en euskera de las diversas actividades mercantiles, culturales, asociativas, deportivas y religiosas y cualesquiera otras; no hay tampoco regulación alguna sobre la *enseñanza de adultos* y la *alfabetización de la población vascoparlante*. No se prevé la creación de cualquier *órgano normalizador*, aunque posteriormente se crearía el Consejo del Euskera, ni el establecimiento de vínculos con *instituciones que tengan asignadas tareas de investigación, protección y fomento del euskera*.

6. EL COMPORTAMIENTO LINGÜÍSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO

La LFV guarda silencio respecto del comportamiento lingüístico de la Administración del Estado. UPN habló de negociación con el Gobierno central para la aplicación de la Ley en la Administración periférica, pero los partidarios de la aplicación efectiva de la oficialidad veían mejor la aplicación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal constitucional sobre esta materia que los resultados de una negociación que podría llevar a rebajar los mínimos en que ya estaba situada la normativa.

El régimen lingüístico de la ZONA MIXTA

Al aludir antes a la zona mixta indicábamos que el establecimiento en la misma de un régimen jurídico singular se fundamentó en un título habilitador peculiar, el artº 3.3 de la Constitución del Estado. Ya hemos indicado que en otras Comunidades Autónomas se invocó este precepto para establecer una política de normalización, en tanto que se le atribuyó un papel singular en Navarra, intentando superar las consecuencias del drástico confinamiento del idioma en la zona vascófona. Con el artº 3.3 de la Constitución se va a dar soporte legal a actuaciones públicas de fomento y reconocimiento de derechos a los ciudadanos de la zona mixta que de alguna manera son asimilables a las que por título distinto, de oficialidad directa, se disfrutaban en la zona vas-

cófona. De ahí el valor jurídico que poseían los fragmentos del texto que se suprimieron en el Preámbulo: el penoso proceso histórico que ha llevado a la minorización actual sería una de los fundamentos del trato compensatorio.

La derecha arguyó que la protección a la lengua contemplada en el Proyecto rozaba la oficialidad. En su estrategia de modificación del mismo incluía la eliminación de la zona mixta y no vascófona englobándolas en el apartado de “resto de Navarra”. Cabría como mucho una mención genérica de actividades de “fomento” en esa zona, pero sin especificaciones legales y reconocimiento de derechos, que, en la opinión de mencionado sector político, supondrían una naturaleza vascoparlante que la zona no tiene. De ahí la batería de enmiendas dirigidas a suprimir los artículos que creaban cierto estatus para la lengua en la zona mixta y no vascoparlante. Y si este pretendido efecto básico no se conseguía, se quería rebajar en lo posible el alcance de las prescripciones o desnaturalizar su valor en lo concerniente a la administración y la enseñanza.

1. EL USO EN LA ADMINISTRACIÓN

En esta materia conviene comparar sumariamente el contenido del texto del Proyecto, y las enmiendas del grupo parlamentario Nacionalistas Vascos y Moderado. La enmienda de este último grupo fue aprobada y se convirtió en el texto legal.

Proyecto

Art. 16. Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el castellano como el euskera **en sus relaciones** con la Administración Pública.

Para garantizar el ejercicio de este derecho las referidas Administraciones ADOP-TARÁN las medidas y ARBITRARÁN los medios señalados en los artículos siguientes

Art. 17. 1. Las Administraciones públicas de Navarra especificarán en la oferta pública de empleo de cada año las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del euskera.

2. En las convocatorias para el acceso a las demás plazas *podrá valorarse* como mérito el conocimiento del euskera.

Art. 18. El Gobierno de Navarra establecerá en Pamplona una unidad administrativa de traducción oficial de euskera-castellano y adoptará reglamentariamente las medidas necesarias para garantizar el derecho al uso del euskera en los diversos Departamentos de la Comunidad Foral.

Nacionalistas vascos

Art. 16. Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el castellano como el euskera **en sus relaciones** con la Administración Pública.

Para garantizar el ejercicio de este derecho las referidas Administraciones ADOP-TARÁN las siguientes medidas:

A) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año las plazas para las que será preceptivo el conocimiento del euskera.

B) Valorar el conocimiento del euskera como mérito para el acceso a las demás plazas.

C) Utilizar el servicio de traducción oficial euskera-castellano.

Art. 18. El Gobierno de Navarra establecerá en Pamplona una unidad administrativa de traducción oficial de euskera-castellano y adoptará reglamentariamente las medidas necesarias para garantizar el derecho al uso del euskera en los diversos Departamentos de la Comunidad Foral

Grupo Moderado y texto definitivo

Art. 16. Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el castellano como el euskera **para dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra.**

Para garantizar el ejercicio de este derecho las referidas Administraciones PODRÁN:

A) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año las plazas para las que será preceptivo el conocimiento del euskera.

B) Valorar el conocimiento del euskera como mérito para el acceso a las demás plazas.

Puede apreciarse que el texto original consagraba un verdadero derecho lingüístico *en las relaciones con las Administraciones* en la zona mixta –lo que implicaba que el administrado podía dirigirse en euskera a las Administraciones y éstas se hallaban estrictamente obligadas a responder (de ahí la creación de una unidad de traducción especial en Pamplona, al margen de la general)–. La enmienda del Grupo moderado modificó la expresión “*en sus relaciones*” por “*para dirigirse*” y suprimía la unidad de traducción. Suprimía también la garantía directa del derecho al uso de la lengua en los Departamentos de la Comunidad Foral. Del Burgo felicitó cordialmente a los padres de la enmienda, si bien no la votó por su postura contraria a cualquier concesión en esta materia en el campo de la Administración. A su juicio las Administraciones podían recibir escritos en euskera pero no tenía por qué responder en la misma lengua. La interpretación recibió el apoyo del portavoz del PSN, aunque no del Consejero Felones y del Presidente Urralburu que matizaron el planteamiento alegando que la Administración podía asumir legalmente y por propia voluntad ese compromiso, no a título de oficialidad sino como medida de fomento.

En el fragor del debate en la Cámara, el parlamentario Cabasés indicó que la redacción definitiva del artículo 17 dejaba a la zona mixta equiparada en materia de administración a la zona no vascófona. Del Burgo saludó el

cambio porque encaminaba a la LFV según el espíritu de la enmienda a la totalidad presentada por su grupo: la oficialidad para la zona vascófona, y lo que es estrictamente fomento para el resto del territorio. La enmienda del Grupo Moderado había supuesto un cambio fundamental, una marcha atrás, un cambio en la estrategia para sacar adelante la LFV con la colaboración de su grupo. Es evidente que la formulación del derecho al uso de la lengua en la Administración en la zona mixta dio un giro hacia la ambigüedad, pero continuaba dando respaldo legal a la capacitación lingüística del personal de la Administración.

2. EL USO EN LA ENSEÑANZA

La derecha pretendió desde el primer momento suprimir la enseñanza en la zona mixta por ser contraria a la zonificación establecida en el Amejoramiento. Y de no conseguir tal objetivo trató de aminorar al máximo el compromiso que figuraba en el Proyecto.

Rezaba el texto del Proyecto:

“La incorporación del euskera a la enseñanza se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación de centros donde se impartan enseñanzas en euskera.

En los niveles educativos no universitarios se impartirán enseñanzas en **euskera de tal modo que los alumnos que lo deseen puedan obtener al final de su escolarización** un nivel suficiente de conocimiento de dicha lengua”

El parlamentario popular del Burgo se opuso a la enseñanza gradual “en” lengua vasca y a la enseñanza voluntaria “de” ella a los que lo desean en los centros. Enmendó la referencia a la “creación de centros”, dado que un centro es un conjunto de aulas que forman una unidad pedagógica y jurídica. ¿Se hablaba quizás de crear una ikastola pública? El grupo Moderado vehiculó una enmienda que recibió el apoyo de toda la derecha, salvo del Burgo, y abogaba por la creación de centros con líneas bilingües y reiterando el principio de voluntariedad [**“creación en los centros de líneas en vascuence para los que soliciten”** La parte en negrita del segundo párrafo fue modificada por otra enmienda de este tenor: **“de vascuence a los alumnos que lo deseen de tal modo que al final de su escolarización puedan obtener”**].

En definitiva, el sistema final implicaba la voluntariedad de la enseñanza “de” y “en” euskera en la zona mixta y establecía la obligación de la Administración de responder a la demanda. Las modificaciones introducidas no supusieron una alteración decisiva del sistema original del Proyecto.

La erradicación del fomento en la ZONA NO VASCÓFONA

Sólo un precepto se ocupaba de la regulación de la lengua en la zona no vascófona. El Proyecto pretendía financiar total o parcialmente la enseñanza

de o en la lengua –no quedaba tan claro– por vía de promoción o fomento en casos específicos, integrar en los programas de estudio al euskera como “patrimonio cultural de Navarra” y fomentar “su conocimiento y aprendizaje”.

Del Burgo pidió la supresión del artículo. El Grupo Moderado alivió las preocupaciones del líder popular enmendando con éxito lo del conocimiento y aprendizaje y cambiando la ubicación en el texto de la referencia a la lengua como patrimonio cultural de Navarra.

Recordemos que la redacción definitiva del Capítulo IV, con artículo único, es la siguiente: “*De la enseñanza en la zona no vascófona*. Art. 26. 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”. La ley se aleja del campo de las obligaciones y de los deberes para entrar en el campo de lo discrecional y de lo graciable.

Aprobada la norma se abría paso a una fase nueva de desarrollo y aplicación. Han transcurrido quince años. Ha llegado el momento de hacer el primer balance de conjunto.

APÉNDICE*

Acuerdo del Gobierno de Navarra: *26 de septiembre de 1986*
N.º de Proyecto: *P-16/86* Fecha de entrada: *30.09.86*
Admisión a trámite: *06.10.86*
Publicación del proyecto: *B.O.P.N. Núm. 53, de 09.10.86*
Publicación de las enmiendas: *B.O.P.N. Núm. 60, de 04.11.86*
Debate enmiendas a la totalidad: *04.11.86*
Debate del proyecto:
— Comisión: *Régimen Foral*
— Fecha: *12, 13, 14, 17, 18, 19 y 20.11.86*
Publicación del Dictamen: *B.O.P.N. Núm. 68, de 25.11.86*
Debate en el Pleno: *02.12.86*
Votación mayoría absoluta: SI: 29 NO: 3 ABS.: 11
Publicación de la Ley: *B.O.P.N. Núm. 71, de 11.12.86*
Diario de sesiones: *Núms. 76, 80 y 81*
Publicación en el B.O.N.: *Núm. 154, de 17.12.86*

Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence.

Dentro del patrimonio cultural de las Comunidades, las Lenguas ocupan un lugar preeminente. Su carácter instrumental de vehículo de comunicación humana 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. 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.

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.

Aquellas Comunidades que, como Navarra, se honran en disponer en su patrimonio de más de un 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

* Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence. *Obra Legislativa del Parlamento de Navarra. I Legislatura (1983-1987)*. - Pamplona: Parlamento de Navarra, 1987. - P. 614-621.

ellas un patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección.

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.

TITULO PRELIMINAR.—DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.º 1. Esta Ley Foral tiene por objeto la regulación del uso normal y oficial del vascuence en los ámbitos de la convivencia social, así como en la enseñanza.

2. Son objetivos esenciales de la misma:

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

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

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.

3. Las variedades dialectales del vascuence en Navarra serán objeto de especial respeto y protección.

Artículo 2.º 1. El castellano y el vascuence son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y usarlas.

2. 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.

Artículo 3.º 1. Los poderes públicos adoptarán cuantas medidas sean necesarias para impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua.

2. Los poderes públicos respetarán la norma idiomática en todas las actuaciones que se deriven de lo dispuesto en esta Ley Foral y en las disposiciones que la desarrollen.

3. La institución consultiva oficial a los efectos del establecimiento de las normas lingüísticas será la Real Academia de la Lengua Vasca, a la que los poderes públicos solicitarán cuantos informes o dictámenes consideren necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado anterior.

Artículo 4.º Los ciudadanos podrán dirigirse a los Jueces y Tribunales, de acuerdo con la legislación vigente, para ser amparados en los derechos lingüísticos que se establecen en esta Ley Foral.

Artículo 5.º 1. A los efectos de esta Ley Foral, Navarra tiene:

a) Una zona vascófona, integrada por los términos municipales de: Abaurrea Alta, Abaurrea Baja, Alsasua, Anué, 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, Iturmendi, Labayen, Lacunza, Lanz, Larraún, Leiza, Lesaca, Oiz, Olazagutía, Orbaiceta, Orbara, Roncesvalles, Saldías, Santesteban, Sumbilla, Ulzama, Urdax, Urdiain, Urroz de Santesteban, Valcarlos, Vera de Bisadosa, Villanueva, Yanci, Zubieta y Zugarramurdi.

b) Una zona mixta, integrada por los términos municipales de : Abárzuza, Ansoáin, Aoiz, Arce, Atez, Barañáin, Burgui, Burlada, Ciriza, Cizur, Echarri, Echaury, Egüés, Ezcároz, Esparza, Estella, Ezcabarte, Garde, Goñi, Güesa, Guesálaz, Huarte, Isaba, Iza, Izalzu, Jaurrieta, Juslapeña, Lezáun, Lizoáin, Ochagavía, Odieta, Olabar, Olza, Ollo, Oronz, Oroz Betelu, Pamplona, Puente la Reina, Roncal, Salinas de Oro, Sarriés, Urzainqui, Uztárroz, Vidángoz, Vidaurreta, Villava, Yerri y Zabalza.

c) Una zona no vascófona, integrada por los restantes términos municipales.

2. La determinación realizada en el apartado anterior podrá ser objeto de revisión, con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 9.º y 20.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

3. El Gobierno de Navarra ordenará periódicamente la elaboración de estudios de la realidad sociolingüística del vasculence de los que dará cuenta al Parlamento.

TÍTULO I.—DEL USO NORMAL Y OFICIAL

CAPÍTULO I.—Disposiciones generales

Artículo 6.º Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a usar tanto el vasculence como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en los capítulos siguientes.

Artículo 7.º 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.

Artículo 8.º 1. Los topónimos de la Comunidad Foral tendrán denominación oficial en castellano y en vascuence, de conformidad con las siguientes normas:

a) En la zona vascófona, la denominación oficial será en vascuence, salvo que exista denominación distinta en castellano, en cuyo caso se utilizarán ambas.

b) En las zonas mixta y no vascófona, la denominación oficial será la actualmente existente, salvo que, para las expresadas en castellano, exista una denominación distinta, originaria y tradicional en vascuence, en cuyo caso se utilizarán ambas.

2. El Gobierno de Navarra, previo informe de la Real Academia de la Lengua Vasca, determinará, de conformidad con lo previsto en el apartado primero de este artículo, los topónimos de la Comunidad Foral, así como los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas, y deberá dar cuenta de ellos al Parlamento. El nombre de las vías urbanas será fijado por el Ayuntamiento correspondiente.

3. Las denominaciones adoptadas por el Gobierno, a tenor de lo dispuesto en los apartados anteriores, serán las legales a todos los efectos dentro del territorio de Navarra y la rotulación deberá ser acorde con ellas. El Gobierno de Navarra reglamentará la normalización de la rotulación pública, respetando en todos los casos las normas internacionales que el Estado haya asumido.

Artículo 9.º El Gobierno de Navarra establecerá en Pamplona una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano.

CAPITULO II.—Del uso oficial en la zona vascófona

Artículo 10. 1. Todos los ciudadanos tienen derecho 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.

A tal efecto, se adoptarán las medidas oportunas y se arbitrarán los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho.

2. En los expedientes o procedimientos en los que intervenga más de una persona, los poderes públicos utilizarán la lengua que establezcan de mutuo acuerdo las partes que concurran.

Artículo 11. Serán válidas y tendrán plena eficacia jurídica todas las actuaciones administrativas cualquiera que sea la lengua oficial empleada. En consecuencia, 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.

Artículo 12. Los documentos públicos deberán redactarse en la lengua oficial que el otorgante elija o, si hubiese más de un otorgante, en la que éstos acuerden.

Los fedatarios públicos deberán expedir en castellano o vascuence, según lo solicite el interesado, las copias o los testimonios y traducir cuando sea necesario matrices y documentos bajo su responsabilidad.

En todo caso, deberán expedir en castellano las copias que deban tener efecto fuera de la zona vascófona.

Artículo 13. 1. En los Registros Públicos, los asientos se extenderán en la lengua oficial en que esté redactado el documento y, en todo caso, también en castellano.

2. La expedición de copias y de certificaciones se realizará en cualquiera de las lenguas oficiales.

Artículo 14. En sus relaciones con la Administración de Justicia, todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Artículo 15. 1. Las Administraciones Públicas y las empresas de carácter público promoverán la progresiva capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicio en la zona vascófona.

2. En el ámbito de sus respectivas competencias, cada Administración especificará las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence y, para las demás, se considerará como mérito cualificado, entre otros.

Artículo 16. Las Entidades Locales de la zona vascófona 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, los tradicionales.

CAPITULO III.-Del uso en la zona mixta

Artículo 17. Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra.

Para garantizar el ejercicio de este derecho, dichas Administraciones podrán:

- a) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del vascuence.
- b) Valorar como mérito el conocimiento del vascuence en las convocatorias para el acceso a las demás plazas.

CAPITULO IV.–Del uso en la zona no vascófona

Artículo 18. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en vascuence 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.

TITULO II.–DE LA ENSEÑANZA

CAPITULO I.–Disposiciones generales

Artículo 19. Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos, en los términos establecidos en los capítulos siguientes.

Artículo 20. El Gobierno de Navarra regulará la incorporación del vascuence a los planes de enseñanza y determinará los modos de aplicación a cada centro, en el marco de lo dispuesto por esta Ley Foral para las distintas zonas.

Artículo 21. 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.

Artículo 22. Las Administraciones Públicas proporcionarán los medios personales, técnicos y materiales precisos para hacer efectivo lo dispuesto en los artículos anteriores.

Artículo 23. Los planes oficiales de estudio considerarán el vascuence como patrimonio cultural de Navarra y se adaptarán a los objetivos de esta Ley Foral.

CAPITULO II.—De la enseñanza en la zona vascófona

Artículo 24. 1. 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.

2. En los niveles educativos no universitarios 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.

3. Los alumnos que hayan iniciado sus estudios de Educación General Básica fuera de la zona vascófona o aquellos que justifiquen debidamente su residencia no habitual en la misma, podrán ser eximidos de la enseñanza del vascuence.

CAPITULO III.—De la enseñanza en la zona mixta

Artículo 25. 1. La incorporación del vascuence a la enseñanza se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación, en los centros, de líneas donde se imparta enseñanza en vascuence para los que lo soliciten.

2. En los niveles educativos no universitarios se impartirán enseñanzas de vascuence a los alumnos que lo deseen, de tal modo que al final de su escolarización puedan obtener un nivel suficiente de conocimiento de dicha lengua.

CAPITULO IV.—De la enseñanza en la zona no vascófona

Artículo 26. 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.

TITULO III.—DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL

Artículo 27. 1. Las Administraciones Públicas promoverán la progresiva presencia del vascuence en los medios de comunicación social públicos y privados.

A tal fin, el Gobierno de Navarra elaborará planes de apoyo económico y material para que los medios de comunicación empleen el vascuence de forma habitual y progresiva.

2. En las emisoras de televisión y radio y en los demás medios de comunicación gestionados por la Comunidad Foral, el Gobierno de Navarra velará por la adecuada presencia del vascuence.

Artículo 28. 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.

Disposición adicional

El Gobierno de Navarra, a través del Servicio de Cultura, Institución Príncipe de Viana, llevará a cabo las actuaciones precisas para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1.3 de esta Ley Foral.

Disposición transitoria

En el plazo de tres meses, el Gobierno de Navarra creará la unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano a que se refiere el artículo 9.

Disposiciones finales

1.^a Se faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y la aplicación de esta Ley Foral.

2.^a Esta Ley Foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.