

Aplicación y desarrollo normativo de la Ley Foral del Vascuence en el ámbito de la Administración Foral de Navarra

(Application and normative development of the Statutory Law on the Basque language in the Statutory Administration of Navarre)

Rodríguez Ochoa, José M^a
Monasterio de Urdax, 38, ático. 31011 Iruñea

BIBLID [0212-7016 (2001), 46: 2; 545-592]

La primera regulación del uso del euskara en las Administraciones Públicas de Navarra, tras la promulgación de la LFV (1986), no verá la luz pública hasta los Decretos Forales 70/1994 y 135/1994. El Plan de mejora de 1995 ahonda de manera decidida en el desarrollo normativo. Sin embargo, a partir de 1996, tiene lugar un cambio radical en cuanto a política sobre el euskara que culmina con el Decreto 372/2000 y los complementarios Planes de actuación del 2001.

Palabras Clave: Navarra. Mejoramiento del Fuero. Ley Foral del vascuence. Euskara. Administración pública. Decreto Foral 70/1994. Decreto Foral 372/2000.

Nafarroako Administrazio Publikoiei dagokienez, euskararen lehen erabilera-arautzea, EFLa (1986) aldarrikatu ondoren, ez da argítara emango harik eta 70/1994 eta 135/1994 Foru Dekretuak kaleratu ziren arte. 1995eko Hobekuntza Planak modu erabakigarritz ekin zion arau garatzeari. 1996az gero, alabaina, errotiko aldaketa gertatu zen euskararen politikaren esparruan; politika hori 372/2000 Dekretuan eta 2001eko Jarduera Plan osagarrietan burutuko zen.

Giltza-hitzak: Nafarroa. Foruaren Hobekuntza. Euskararen Foru Legea. Euskara. Herri Administrazioa. 70/1994 Foru Dekretua. 372/2000Foru Dekretua.

La première réglementation de l'usage de l'euskara dans les Administrations Publiques de Navarre, après la promulgation de la LFV (1986), ne verra pas le jour publiquement jusqu'aux Decretos Forales 70/1994 et 135/1994. Le Plan d'amélioration de 1995 pénètre fermement dans le développement normatif. Pourtant, à partir de 1996, survient un changement radical concernant la politique de l'euskara qui atteint son point culminant avec le Décret 372/2000 et les Plans d'activité de 2001.

Mots Clés: Navarre. Amélioration du "Fuero". Loi Foral du basque. Euskara. Administration publique. Décret Foral 70/1994. Décret Foral 372/2000.

La cuestión del euskara en Navarra no es un fenómeno aislado, sino que se inserta en el marco general de las Comunidades Autónomas con lengua propia que, basadas en la Constitución Española y tras larguísimos períodos de dejación e incuria, se hallan empeñadas en el proceso de dignificar y afianzar el uso de sus lenguas propias.

Pero, no es un fenómeno únicamente estatal; alcanza, en realidad, una dimensión auténticamente europea. El *Informe Explicativo*, que acompaña a la *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias* de 7 de julio de 1992 del Consejo de Europa, afirma que el objetivo dominante de la Carta es “proteger y promover las lenguas regionales o minoritarias en tanto que aspecto amenazado del patrimonio cultural europeo”.

La normalización del uso de una lengua se extiende, como es sabido, a tres campos fundamentales: la administración, la enseñanza y el entorno de la vida social (especialmente, medios de comunicación y producciones culturales).

El presente trabajo se centra sobre el uso del euskara en el ámbito de la administración y, concreta y únicamente, la Administración Foral de Navarra, con exclusión de las otras Administraciones de/o en Navarra que serán objeto de otros estudios.

No hace falta insistir demasiado en la importancia que alcanza el uso de una lengua en el campo administrativo como parámetro de su estatus e implantación social. El citado Informe Explicativo destaca que “es claro, que una lengua que fuera completamente excluida de la relación con las autoridades públicas sería negada de facto como tal, puesto que la lengua es un medio de comunicación pública y no puede ser reducida únicamente al ámbito de las relaciones privadas. Por otra parte, una lengua que no tenga posibilidad de acceso a la vida política, jurídica ni administrativa, perderá progresivamente todo su potencial terminológico en este campo y pasará a ser una lengua *handicapada*, incapaz de formular los aspectos de la vida en colectividad”.

1. AMEJORAMIENTO DEL FUERO Y OFICIALIDAD DEL EUSKARA

Con la instauración del régimen democrático en España comienza a producirse un cambio de giro copernicano respecto al estatus de las llamadas lenguas regionales o minoritarias. La plasmación más autorizada de este fenómeno tiene lugar en la misma Constitución Española, que –previo reconocimiento del castellano como lengua oficial del Estado– declara que “las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos” (CE, 3.2).

A partir de dicho principio constitucional, los estatutos autonómicos de las comunidades con lenguas propias además del castellano (Comunidad Autónoma del País Vasco, Cataluña, Baleares, Valencia y Galicia) irán recorriendo uno a uno, con formulaciones más o menos parecidas, el carácter de lengua propia y oficial de sus respectivas lenguas.

También la **Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral** (en adelante LORAFNA o, simplemente, Amejoramiento) tiene como origen el mismo principio. Reviste, sin embargo, una serie de características peculiares a este respecto que la diferencian notablemente de los otros estatutos de autonomía. Expondremos a continuación, en grandes líneas, el complejo proceso de esta cuestión hasta cristalizar en la formulación del actual art. 9 del Amejoramiento¹.

Los primeros pasos en firme llevados a cabo dentro del territorio foral parecían indicar que el proceso estatutario sobre el euskara en Navarra discurriría conforme a los derroteros seguidos por el resto de autonomías con lengua propia. Así lo confirmaba efectivamente la Resolución del Parlamento de Navarra de 3 de noviembre de 1980:

“El castellano y el euskera serán lenguas oficiales de Navarra. 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”.

Tal resolución no debería dejar lugar a dudas sobre la dirección en que debían orientarse las futuras actuaciones. Sin embargo, todavía se estaba muy lejos de una solución definitiva. Debe tenerse en cuenta que la resolución salió adelante por escasa mayoría gracias a los votos de socialistas y nacionalistas. En cambio, los parlamentarios de UCD, partido que sustentaba por aquel entonces al gobierno de Navarra, fundados en razones sociolingüísticas del euskara en Navarra², votaron en contra al igual que los de UPN.

A pesar de que la resolución no llegara a ser incorporada a las Bases, los representantes de la Diputación Foral en la comisión negociadora con el Estado presentaron la siguiente propuesta:

“El castellano y el euskera tendrán en Navarra carácter de lengua oficial y su uso será regulado por una ley Foral”.

Esta propuesta, como es sabido, no tuvo éxito en el marco de la negociación. Lo cual no es de extrañar, si se tiene en cuenta, como indicamos más arriba, que los propios representantes navarros de UCD eran contrarios al contenido de la resolución. Debe añadirse que incluso los socialistas, a los que se debía la iniciativa de cooficialidad, habían ido distanciándose del compromiso con la resolución de 3 de noviembre de 1980.

1. cfr. G. MONREAL ZIA, *La cooficialidad del euskera en Navarra*, en *Jornadas sobre el régimen jurídico del Euskera*, I VAP Oñati, 1990, pag. 131-137; J. C. ALLI ARANGUREN, *Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra*, *Euskera XLVI* (2001) 983-987.

Aprovecho la ocasión para agradecer al Sr. Alli el detalle de enviarme una copia del manuscrito original con anterioridad a la publicación en la revista *Euskera*.

2. El portavoz de UCD fundaba su negativa en que “está fuera de lugar en un contexto sociológico navarro en que el porcentaje de vascoarlantes es más bien pequeño”. (Boletín Oficial del Parlamento Foral, de 15 de septiembre de 1981).

Así, pues, abandonada la propuesta original, fueron sucediéndose en el seno de la comisión negociadora diversas redacciones hasta llegar a una formulación definitiva aprobada por el Parlamento Foral el día 15 de marzo de 1982, la que pasaría a constituir el actual art. 9 del Amejoramiento:

“1. El castellano es la lengua oficial de Navarra.

2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra.

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”.

He ahí, el texto navarro correspondiente a la declaración de la Constitución Española, art. 3.2. Aparte de no hacer referencia al euskara como lengua propia de Navarra³ por contraposición a los otros estatutos de autonomía, se caracteriza fundamentalmente por introducir una peculiar idea de oficialidad lingüística limitada a una sola parte del territorio, *la oficialidad territorial parcial*.

Todo este largo proceso pone de manifiesto la enorme dosis de politización que, desde un principio, reviste el tema del euskara entre los grupos políticos navarros. El componente emocional prima por encima de criterios predominantemente lingüísticos. Es evidente asimismo la polarización entre la derecha por una parte y los nacionalistas por la otra, dependiendo de los socialistas que el fiel de la balanza se incline en uno u otro sentido.

La solución adoptada por los representantes navarros adolece de un evidente carácter restrictivo. También en las otras autonomías existían zonas proporcionalmente tan dispares desde el punto de vista lingüístico o más que el caso de Navarra y, sin embargo, no abogaron por la fórmula de la oficialidad territorial parcial. Son perfectamente compatibles oficialidad territorial total y diversificación –tan amplia como sea necesaria– en cuanto a políticas lingüísticas adaptadas a la situación sociolingüística real. La STC 82/1986, de 26 de junio, a la que volveremos a aludir en múltiples ocasiones, señala acertadamente que “es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social”.

La declaración de la LORAFNA constituirá un escollo al que deberá necesariamente hacer frente cualquier proyecto normativo en el futuro y, en particular, no dejará de repercutir en cuanto a nuestro tema concreto, debido a la interna relación existente entre oficialidad y uso del euskara en el ámbito de las Administraciones Públicas.

3. Sí se hará, en cambio, en la LfV.

2. LA LEY FORAL DEL VASUENCE

2.1. Consideraciones generales

En conformidad con los principios sentados en los respectivos estatutos de autonomía, fueron apareciendo en cada una de las comunidades con lengua propia las generalmente denominadas –excepto en el caso de Valencia y Navarra– leyes de normalización lingüística⁴. En Navarra discurrían las cosas más despacio. El gobierno socialista del momento remitió en 1985 a los grupos parlamentarios un borrador de anteproyecto que no alcanzó prácticamente eco alguno entre los partidos; por lo cual quedó aparcado en espera de tiempos más propicios. Al año siguiente, 1986, juzgando que las circunstancias habían cambiado a mejor y conocida asimismo la STC 82/1986, de 26 de junio⁵ que disipaba las dudas sobre la constitucionalidad de la ley de la CAV, se decidió el gobierno a presentar al Parlamento Navarro un Proyecto de Ley Foral del Euskera más adaptado a las nuevas circunstancias⁶.

El proyecto del gobierno socialista, ciertamente más ambicioso que el anteproyecto del año anterior, ofrecía un texto de tono ponderado y en conformidad con la declaración de oficialidad del art. 9 del Amejoramiento. Con todo, no fue capaz de crear dentro del arco parlamentario no sólo un mínimo grado de consenso, sino ni siquiera un clima de suficiente sosiego para un debate tranquilo y desapasionado.

Tres grupos parlamentarios –Popular, UPN y EA– presentaron sendas enmiendas a la totalidad mediante textos alternativos⁷. Los dos primeros exigen que, de acuerdo con la LORAFNA, se limitara la ley a señalar las zonas vascoparlantes, regulando el uso oficial exclusivamente en dicho ámbito territorial. Argumentaban que la zonificación propuesta en el proyecto pretendía extender de forma solapada la oficialidad del vasuence más allá de los límites fijados por el Amejoramiento. El grupo Nacionalista Vasco (EA) intentaba, por el contrario, ampliar la oficialidad a todo el territorio foral, según la mencionada Resolución del Parlamento de Navarra de 3 de noviembre de 1980. El resultado final consistió en el rechazo de las tres enmiendas a la totalidad⁸.

4. País Vasco, 1982; Cataluña, Galicia y Valencia, 1983; Baleares, 1986.

5. Para una amplia y detallada exposición de la misma, cfr. J. C. ALLI ARANGUREN, art. cit., pág. 973-976.

6. Boletín Oficial del Parlamento de Navarra (en lo sucesivo, BOPN) de 9 de octubre de 1986.

El itinerario del anteproyecto y la actuación de cada uno de los grupos parlamentarios fueron ampliamente expuestos por el Consejero de Educación, Sr. Felones. (Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, 1 de diciembre de 1986, pág. 7-9).

7. BOPN, de 4 de noviembre de 1986, pág. 2-12. Véase un detallado resumen de las enmiendas a la totalidad en J. C. ALLI ARANGUREN, art. cit., pág. 989-998.

8. Resultado de las votaciones en Diario de Ses..., de 4 de noviembre de 1986, pág. 59 (103) –60 (104).

El proyecto del gobierno había sufrido, tras su paso por la Comisión de Régimen Foral y como consecuencia de fuertes enfrentamientos entre los grupos, una serie de transformaciones que fueron incluidas en el Dictamen que sería sometido a debate en los plenos del 1 y 2 de diciembre de 1986. El Consejero Felones explicaba de este modo las características del Dictamen: “vuelve una vez más, y no me cansaré de reiterarlo, a anclar, en definitiva, todo su desarrollo en dos principios claros y básicos: el Desarrollo del artículo 3.3 de la Constitución y el desarrollo del artículo 9.2 del Amejoramiento. Por lo tanto, consecuencia de esto, en la zona vascófona, cooficialidad plena, y en las zonas mixta y no vascófona, principio de fomento”⁹. La siguiente fase será, por consiguiente, el debate en el pleno de las enmiendas parciales presentadas por los grupos parlamentarios¹⁰.

Bajo el punto de vista numérico, el espectro parlamentario de aquellas fechas podía considerarse el más propicio hasta el presente en lo relativo al euskara. Sumando a los votos del partido socialista, en calidad de promotor del proyecto, los votos de HB y EA, alcanzaban una mayoría de 29 votos frente a los otros cuatro partidos que sumaban en conjunto solamente 21 votos¹¹. Más aún, en teoría no era de descartar que, en caso de una actuación conjunta, lograran acercar hacia sus posiciones particulares el proyecto del partido socialista. Pero la autoexclusión de la izquierda abertzale rompía totalmente la posibilidad de dicho planteamiento.

Durante el debate se hicieron alusiones a un acuerdo previo entre socialistas y EA que, en todo caso, no alcanzaban unidos más que 23 votos. Sin embargo los socialistas estaban decididos a sacar a toda costa la ley del euskara, para lo que no quedaba otro remedio sino buscar una mayoría con los sectores de la derecha, para lo que ya contaban con la inestimable ayuda del Grupo Moderado. Y, como en política no se entregan los votos a cambio de nada, la derecha pasaría factura por el servicio prestado. De este modo, si ya el proyecto tal cual no satisfacía a los euskaltzales, el producto final –la ley en sus términos actuales– acabaría por desbaratar totalmente las esperanzas que podían haberse forjado sobre la posibilidad de un cambio de giro respecto al tratamiento institucional del euskara en la Comunidad Foral.

2.2. Debate parlamentario sobre la oficialidad del euskara

Fijados los límites a la oficialidad del euskara en el Amejoramiento de Fuero, el eje principal de la discusión será el grado de adecuación entre el proyecto del partido socialista y el art. 9 de la LORAFNA.

9. Diario de Ses..., de 1 de diciembre de 1986, pág. 8.

10. BOPN, de 4 de noviembre de 1986, pág. 12-39.

11. Partido socialista, 20 escaños; UPN, 11; HB, 6; Grupo Moderado, 4; Grupo Popular, 3; EA, 3 y Grupo Mixto. 2.

El grupo de Del Burgo y UPN mantenían que el texto del proyecto vulneraba la disposición del Amejoramiento, por lo que solamente sería aceptable como base de discusión, si se mantenían las modificaciones sobre cooficialidad introducidas en Comisión.

El partido socialista no apreciaba diferencias importantes. En opinión de Felones “el Dictamen de la Comisión se asienta en los mismos principios en que se asentaba lógicamente el proyecto que envió el gobierno”, si bien concede que “en el camino del acuerdo es obvio que han quedado algunas cosas”, de donde resulta que el texto que iban a debatir “ya no es el texto del gobierno, ni siquiera es el texto del Grupo Parlamentario que lo sustenta, sino de una serie de Grupos del Parlamento que ha cedido para conseguir un texto común”¹².

Sin embargo, las exigencias de la derecha en este sentido eran rotundas. No podía quedar el mínimo resquicio de duda sobre la fidelidad estricta de la ley a la declaración del Amejoramiento sobre la oficialidad lingüística. Para ello había que introducir en el texto de la ley una mención expresa del artículo en cuestión, cuya redacción definitiva sería la siguiente:

“El castellano es la lengua oficial de Navarra. El vascuence lo es también en los términos previstos en el artículo 9º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en los de esta Ley Foral” (LFV, art. 2.2).

Exigían asimismo depurar, con la misma finalidad, todos aquellos pasajes en los que, si se mantenía el término “oficial”, pudiera dar lugar a sospechar que se vulneraba la disposición del Amejoramiento sobre oficialidad lingüística. Así, pues, se acomodó en este sentido la redacción del art. 8.1 –sobre topónimos– e igualmente las rúbricas de los Capítulos III y IV del Título I, reservándose el sintagma *uso oficial* sólo para el Capítulo II, relativo a la zona vascófona, mientras que en las otras dos quedaba con uso sin más¹³.

12. Diario de Ses..., *ibid.*, pág. 9.

13. Ese afán por erradicar totalmente de los textos relativos a la zona mixta el vocablo “oficial” revela, a nuestro juicio, un evidente exceso de celo que acaba desorbitando la cuestión.

Una cosa es el uso y otra cosa es la lengua. Puede darse uso oficial de una lengua que no sea oficial.

Nadie negará que el uso del euskara –de forma exclusiva o bilingüe– en rótulos de edificios o dependencias oficiales de las Administraciones Públicas de Navarra (vgr. Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, Palacio de Justicia-Justizia Jaureguia), facturas de organismos públicos, impresos de Departamentos gubernamentales, señalizaciones en vías urbanas e interurbanas, el texto del reverso de los cartones de Bingo, etc., etc. sea un uso oficial, a pesar de que, según el Amejoramiento, el euskara no es oficial en la zona mixta.

El dirigirse –oralmente o por escrito– a las Administraciones Públicas según el derecho reconocido por los artículos 17 y 18 de la LFV, ¿qué será?

Sólo gracias a estos cambios –y a otros que veremos más adelante– el Grupo Popular justificaba el cambio de actitud en orden a admitir la existencia de la zona mixta. Del Burgo lo afirma meridianamente¹⁴ : “la zona mixta, tal como estaba configurada en el proyecto, venía referida fundamentalmente al reconocimiento de algunos aspectos de cooficialidad ... cualquiera que lea el Dictamen se dará cuenta que el cambio a este respecto ha sido esencial, sustancial”¹⁵.

El portavoz del partido socialista sostiene, por el contrario, que lo que decía el proyecto de ley sobre la zona mixta está recogido en el Dictamen, de manera que los cambios son exclusivamente cambios de redacción y no de contenido¹⁶.

Por el momento no entramos en esta cuestión de carácter más bien nominalista. Más adelante volveremos a ella.

2.3. Uso del euskara en el ámbito de la Administración Foral de Navarra

La característica más saliente de la LFV respecto a sus homólogas de las autonomías con lengua propia es la zonificación, es decir, la división del territorio navarro en zonas a efectos lingüísticos, cuya razón de ser se debe a la declaración del Amejoramiento sobre la oficialidad territorial parcial del euskara en Navarra. El art. 5.1 de la LFV especifica concretamente los municipios que conforman cada una de las zonas: zona vascófona, zona mixta y zona no vascófona. El citado artículo constituye el eje estructural del cuerpo legal. Todo el desarrollo de derechos y deberes se ajusta y articula según el encuadramiento zonal. Por esta razón procederemos exponiendo zona por zona las disposiciones legales acerca de nuestra cuestión¹⁷.

2.3.1. EL USO EN LA ZONA VASCÓFONA

Las disposiciones sobre el uso en la zona vascófona son consecuencia lógica de que castellano y euskara gozan del mismo grado de oficialidad en la zona. Puede afirmarse que, en términos generales, coinciden con las adoptadas por las otras autonomías, si bien, en éstas, referidas a la totalidad de sus respectivos territorios.

14. Diario de Ses..., *ibid.*, pág. 18.

15. También Alli está de acuerdo con que se ha operado un cambio: “otra cosa es el contenido que hoy en el Dictamen se da a cada una de estas zonas....Hoy podemos decir que ...sobre todo la zona mixta ha quedado descafeinada ...la semioficialidad, cuasioficialidad, aproximación a la oficialidad u oficialidad encubierta que existía en la zona mixta, hoy no se da por el contenido del Dictamen”. (Diario de Ses..., *ibid.*, pag. 23).

16. Diario de Ses..., *ibid.*, pag. 24s.

17. Cuando no funciona el esquema zonal, como en el caso del BON y el BOPN (art. 7) y, en parte, el de los topónimos (art. 8), así como lo relativo a la unidad administrativa de traducción (art. 9), los pasajes pertinentes se incorporan al capítulo de Disposiciones Generales.

La afirmación nuclear es que “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” (art. 10.1) y lo mismo, caso de que intervengan en el expediente o procedimiento más de una persona (art. 10.2).

Y, dado que tal derecho carecería de consistencia, si no fuera avalado por un deber correlativo de los poderes públicos, se especifica inmediatamente que “a tal efecto se adoptarán las medidas oportunas y se arbitrarán los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho” (art. 10.1, párrafo segundo).

Tales medidas y medios previstos de manera genérica en el art. 10, se concretan más adelante del modo siguiente:

- a) el deber de las Administraciones Públicas y de las empresas de carácter público a promover “la progresiva capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicio en la zona vascófona (art. 15.1).
- b) cada Administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberá especificar “las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence”¹⁸, mientras que para el resto de las plazas dicho conocimiento “se considerará como mérito cualificado, entre otros” (art. 15. 2).

Consecuencia asimismo de la cooficialidad es la validez y eficacia jurídicas de las actuaciones administrativas igual que se emplee el vascuence o el castellano; de ahí también 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” (art. 11).

Por lo que respecta a la redacción de los documentos públicos se respetará la elección lingüística del otorgante u otorgantes. Del mismo modo los fedatarios públicos expedirán las copias o testimonios en la lengua solicitada por el interesado, por lo que tendrán que traducir, en caso necesario, materiales y documentos bajo su responsabilidad; ahora bien, las copias que deban tener efecto fuera de la zona, deberán ser expedidas en castellano (art. 12).

18. No se discutió en absoluto sobre la constitucionalidad de esta norma, puesto que para esta fecha era ya conocida la STC 82/1986, de 26 de junio.

En cambio, en la época inmediatamente posterior a la aprobación de las primeras leyes de normalización lingüística dio lugar a una enconada polémica a todos los niveles, cfr. J.I. ERKOREKA GERVASIO, *El Euskera en la Administración Pública Vasca: origen, situación actual y perspectivas*, RIEV 43 (1998) 427 ss.

Los asientos en los Registros Públicos “se extenderán en la lengua oficial en que esté redactado el documento” (art. 13.1), con la explícita condición de que “en todo caso, también en castellano” (ibid.). Las copias y certificaciones se expedirán en cualquiera de las dos lenguas oficiales (art. 13.2).

Finalmente en cuanto a las relaciones con la Administración de Justicia “todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección”, ahora bien, “de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente” (art. 14).

2.3.2. EL USO EN LA ZONA MIXTA

Mientras que en cuanto a las disposiciones relativas a la zona vascófona se dio un elevado grado de consenso¹⁹, el debate parlamentario sobre el uso del euskara en el ámbito administrativo de la zona mixta puso de manifiesto la existencia de profundas discrepancias entre los diversos grupos. Es que la zona mixta constituyó entonces –y sigue constituyendo siempre– el auténtico caballo de batalla. Efectivamente en ella se halla Pamplona, capital foral y sede de los servicios centrales de la Administración Autonómica a los que necesariamente debe acudir la totalidad de los ciudadanos navarros. Por ese motivo, la cuestión sobre el uso del euskara en la administración alcanza la mayor relevancia al tratarse de esta zona. Los propios portavoces de los grupos reconocen en el transcurso del debate que esta cuestión constituye un aspecto especial dentro del conjunto de la ley²⁰. No está, por lo tanto, de más que hagamos un poco de historia acerca del proceso redaccional seguido por el texto de la ley.

El proyecto del gobierno comprendía tres artículos estructurados de manera coherente y enlazada²¹:

“Artículo 16. Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el euskara como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas de Navarra.

Para garantizar el ejercicio de este derecho las referidas Administraciones adoptarán las medidas y arbitrarán los medios señalados en el artículo siguiente.

19. Fuera del art. 11 que se aprobó con 11 votos negativos, los artículos 10, 12, 13, 14, 15 y 16 fueron unánimemente aprobados.

20. Pegenaute: “estamos en los artículos ...calientes del proyecto remitido por el gobierno” (Diario de Ses..., ibid., pág.48); Del Burgo: “éste es un tema nuclear de la ley” (ibid., pág. 49); Cabasés: “evidentemente éste es un punto nuclear (ibid.).

21. BOPN, de 9 de octubre de 1986, pág. 16.

Artículo 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.

Artículo 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 del uso del euskera en los diversos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.”

El texto del proyecto socialista fue sometido a fuertes discusiones en la fase de Comisión, porque, en opinión de varios miembros de la misma, revestía indudables rasgos de cooficialidad, por lo que contravenía lo dispuesto en el art.9 del Amejoramiento. Acabó imponiéndose por votación la redacción propuesta por el Grupo Moderado, pasando consiguientemente a constituir el texto del Dictamen que se llevaría al pleno y rezaba de este modo:

“Artículo 16. 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”²².

22. Las principales diferencias de esta redacción frente al texto del proyecto, como puede comprobarse, son las siguientes: *dirigirse a por en sus relaciones con; podrán especificar por especificarán*; el paso del primer párrafo del art. 18 al capítulo de Disposiciones Generales, como art. 9 de la LFV.

Pero el cambio de mayor alcance consiste en la supresión del segundo párrafo del art. 18. Contenía, en efecto, una disposición directamente relacionada con la garantía, en la zona mixta, del “derecho al uso del euskera en los diversos Departamentos de la Comunidad Foral”. Del Burgo sostuvo que era una “disposición absolutamente innecesaria”, por estar implícita en la Disposición Final Primera (Comisión de Régimen Foral, sesión de 19 de noviembre de 1986, Diario de Ses..., pág. 27[259]). Sin embargo, no es así ni mucho menos. La ubicación en el Capítulo III de la LFV (zona mixta) y la literalidad de la redacción le conferían un rango particular. Los socialistas sintieron remordimiento por haber cedido a su supresión, reservándose la posibilidad de recuperarla en el debate del Pleno, donde, sin embargo, ya no se hizo mención de ello (Comisión de Régimen Foral, sesión de 19 de noviembre de 1986, *ibid.*, pág. 18[250]).

No obstante, el consenso alcanzado en Comisión sobre la nueva redacción, tuvo lugar en el pleno de 1 de diciembre una de las discusiones más fogosas de todo el debate parlamentario sobre la LFV. La ocasión fue propiciada por la enmienda nº79 de EA²³ que abogaba por una vuelta al texto primitivo, pidiendo que “se recupere el espíritu inicial de proyecto”²⁴. La enmienda fue rechazada conjuntamente por el PSOE, Moderados y Populares, resultando aprobado –con los votos en contra de EA y UPN– el texto presentado que pasaría a convertirse en el actual art.17 de la LFV.

En el marco del debate volvió a surgir, entre los portavoces de los grupos popular y socialista, la polémica –más arriba expuesta a propósito del art.5– sobre si se había operado o no un cambio sustancial entre el proyecto y el dictamen, manteniéndose cada una de las partes en la postura expresada más arriba.

Sin pretender entrar más a fondo en la discusión, resumiremos nuestra opinión personal en los siguientes términos.

Por una parte, es claro que el texto del proyecto en su sentido literal no implicaba el reconocimiento de cooficialidad del euskara en la zona mixta²⁵. Por otra parte, también es claro que el proyecto compartía una actitud aperturista en cuanto al uso del euskara por lo que respecta a la Administración Foral en la zona mixta. También reconocemos que el proyecto sufrió importantes modificaciones de carácter restrictivo que, según se interpreten, pueden repercutir en cuanto a la regulación del uso del euskara en el ámbito de la Administración Foral²⁶.

Tal vez, fuera ése el tributo que hubo que pagar para captar los votos de alguno de los sectores más reacios hacia el uso del euskara²⁷. Con todo, opino que no deben exagerarse las diferencias entre el texto del proyecto y el definitivamente aprobado; las afirmaciones tan rotundas de los portavoces en el debate, son más bien gestos en vista a la galería, para justificar sus respectivas posturas²⁸.

23. BOPN, de 4 de noviembre de 1986, pág. 27.

24. Diario de Ses..., *ibid.*, pág. 47.

25. La comparación entre el art. 17 y los relativos a la zona vascófona (art. 10-16) pone de manifiesto, aparte de la no referencia al derecho a ser atendidos en la lengua elegida, una serie de ausencias de disposiciones típicas y exclusivas de un régimen de cooficialidad: validez de las actuaciones administrativas en cualquiera de las lenguas, la redacción de los documentos públicos, los asientos en los registros públicos, las relaciones con la Administración de Justicia, etc.

26. Confirman esta aseercción los decretos forales 70/1994 y 135/1994 por una parte y 372/2000 por la otra, como veremos más adelante.

27. Por el lado opuesto llama la atención la postura de UPN que no presentó ninguna enmienda al artículo ni en comisión ni en el pleno, “lo que –en palabras de su portavoz, Sr. Allí– implica la conformidad con el contenido del proyecto” (Diario de Ses..., *ibid.*; pág. 52).

28. Para el portavoz de UPN se trata de malabarismos que “nos llevan a que el contenido del dictamen, a pesar de que se nos diga que es sustancialmente distinto, sea sustancialmente idéntico” (Diario de Ses..., *ibid.*; pág. 52).

Así, pues, a pesar de los cambios sufridos, el art.17 de la LFV contiene aspectos positivos dignos de ser resaltados. El derecho de los ciudadanos de usar tanto el vascuence como el castellano *para dirigirse* a no puede quedarse en un derecho vano y vacío de contenido. Las Administraciones Públicas –todas las Administraciones Públicas dentro y fuera de Navarra– comparten la cada vez más extendida cultura administrativa de servicio eficaz al ciudadano. Al margen del derecho o no derecho a ser atendidos, difícilmente dejaría cualquier administración de atender recíprocamente a unos ciudadanos que se dirigen a ella en la lengua propia de su tierra (LFV, art.2.1)²⁹ si está en sus manos el poder hacerlo. Aunque no sea por obligación estricta, sino sólo de manera potestativa (*podrán*), no cabe duda que una administración responsable tratará de garantizar el ejercicio de un derecho cívico mediante actuaciones apropiadas y conducentes a ello, como son disponer de funcionarios bilingües en determinados puestos de atención al público y valorar el conocimiento de una lengua propia en el resto de las plazas (art.17). Se supone además, que se tratará de atención tanto oral como por escrito, ya que, de otro modo bastaría con la unidad administrativa de traducción oficial (LFV, art.9).

2.3.3. EL USO EN LA ZONA NO VASCÓFONA

El derecho se reduce a poder dirigirse en euskara a las Administraciones Públicas de Navarra; si bien, como añade inmediatamente el art.18, “éstas podrán requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el art.9”. Así, pues, caso de que las autoridades optaran por el procedimiento que va en primer lugar, no parece que el derecho a dirigirse en vascuence, según afirma el párrafo primero de este art.18, tenga demasiado peso.

2.4. Recapitulación

La primera observación importante es constatar que la Ley Foral del Vascuence no logró el elevado grado de consenso³⁰ que obtuvieron en las otras autonomías las respectivas leyes de normalización lingüística, lo que sin duda alguna tendrá una repercusión negativa en cuanto al proceso de aplicación y desarrollo de la misma.

Es además significativo que entre los que no dieron su voto afirmativo se hallaran dos sectores políticos tan imprescindibles para una política sóli-

29. El Consejero Felones atribuye a la expresión *lengua propia* una función eminentemente dinámica en cuanto a la actuación en materia lingüística: “la declaración de lengua propia sienta el punto de partida de una política de fomento y protección como la que se propone a lo largo de la Ley, al margen –o como complemento según se quiera– de la regulación de la oficialidad” (Diario de Ses..., de 4 de noviembre de 1986, pág. 23 [67]).

30. El resultado final fue de 29 votos a favor; 3 en contra y 11 abstenciones.

damente basada; a saber, las formaciones nacionalistas, por una parte, y UPN, por otra parte, la entonces segunda fuerza política en el Parlamento Navarro y más tarde hegemónica en el espectro político navarro.

Como ocurrió en 1982 con la LORAFNA, también se impusieron los criterios e interpretaciones de signo restrictivo en cuanto a la ley de 1986. En realidad, hubieran bastado unas ligeras modificaciones redaccionales sin necesidad de tantos cambios y mutilaciones del texto del proyecto para hacerlo compatible con la declaración del art.9 del Amejoramiento sobre oficialidad del euskara.

Ha habido un tiempo en que amplios sectores de la sociedad confiaban en una posible reforma de la LFV en sentido más aperturista. De hecho, en dos ocasiones se ha intentado –aunque sin éxito– modificar la ley por vía parlamentaria, si bien, sólo en lo referente a la enseñanza en la zona no vascofona. Naturalmente, esta ley puede ser modificada igual que cualquier otra³¹; sin embargo, si se exceptúa la cuestión de la enseñanza en la zona no vascofona, tal vez, no constituya una necesidad prioritaria.

Y tampoco conviene, por otra parte, empeñarse demasiado en resaltar las limitaciones de la ley. Es oportuno destacar que entre los objetivos esenciales figura “la recuperación y el desarrollo del vasculence en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso” (art.1.2b). Lo que no pueda plantearse por razón de oficialidad, puede ser enfocado en virtud de este objetivo y por la vía de recuperación y fomento. En definitiva, la clave reside en la voluntad política. La actual Ley Foral del Vasculence, aun en los mismos términos en que se acuñó en 1986, permite a cualquier gobierno de Navarra aplicar una política lingüística positiva y generosa en relación con el uso del euskara en la Administración Foral.

3. APLICACIÓN Y DESARROLLO NORMATIVO DE LA LEY

Una vez promulgada la LFV, quedaba la tarea principal: la aplicación de la ley y el desarrollo normativo que fuera necesario a ese fin. Dicha labor caería asimismo bajo la responsabilidad del gobierno socialista que repetiría mandato en la legislatura siguiente.

Entre las primeras actuaciones no podía faltar, por mandato legal: “en el plazo de tres meses” (LFV, Disposición Transitoria), la creación y puesta en marcha en Pamplona de la unidad administrativa de traducción oficial vasculen-

31. La propia ley contempla la posibilidad de revisión en cuanto a delimitación de las zonas (art.5.2). El mismo Sr. Del Burgo, en la defensa de la enmienda a la totalidad sostiene que “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” (Diario de Ses..., de 4 de noviembre de 1986, pág. 21 [65]).

ce-castellano prevista en el art. 9, que, aparte de las funciones propias que se le asignaran, sería también responsable de la versión en euskara del BON.

Otro paso fundamental fue la creación, por la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 1988, Disposición Adicional 10^a, de la Secretaría de Política Lingüística con rango de Dirección General, a la que se le atribuía la función genérica de coordinación, desarrollo y aplicación de la Ley Foral del Vascuence³². Esta institución impulsó desde un principio importantes actuaciones y planes de fomento del euskara, tanto en el ámbito de la Administración Foral³³, como en el de la local³⁴, algunos de los cuales, a pesar de los avatares y transformaciones operadas en su seno, perduran hasta el momento actual.

Llama la atención sin embargo, la carencia de regulación en cuanto al uso del euskara en el ámbito de las Administraciones Públicas de Navarra. Debe reconocerse que el gobierno socialista se mostró realmente tolerante, si no impulsor, respecto a actuaciones relacionadas con el uso oficial en la administración –bilingüismo en rotulaciones de algunos departamentos del gobierno y edificios públicos, impresos oficiales, señalización viaria, etc.–; en cambio, rehusó consciente y deliberadamente la regulación de un ámbito tan importante como éste en orden a la normalización lingüística.

3.1. Decreto Foral 70/1994, del 21 de marzo, de regulación del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. (BON, de 4 de abril de 1994)

Como consecuencia de las elecciones autonómicas de 1991, el gobierno de Navarra, pasó de manos socialistas a los regionalistas de UPN, el gobierno presidido por Juan Cruz Alli. Este cambio de línea política no dejó de despertar entre los euskaltzales inquietud e incertidumbre a causa de la repercusión que podía suponer respecto a la cuestión del euskara, dada la trayectoria mantenida por este partido desde su fundación.

32. El decreto 110/1989, de 11 de mayo, define las funciones específicas y la estructura orgánica de la reciente Dirección General que quedará encuadrada estructuralmente en el Departamento de Presidencia.

33. Destaca la formación en euskara del personal de la Administración Pública –principalmente foral, pero también de la Administración local y estatal, así como de algunas empresas de carácter público– mediante la oferta de diversas modalidades de cursos acomodados a la situación de los trabajadores. Un número muy considerable de trabajadores ha ido acogéndose a estos planes. Según el Consejero de Educación: “En el centro de euskaldunización de las Administraciones Públicas de Navarra se contabilizan 6295 matrículas en cursos intensivos y extensivos desde el curso 88-89 hasta el curso 99-00. Y en cursos de verano desde el año 89 hasta el año 99, el número de matrículas es de 2339” (Diario de Ses..., de 24 de mayo de 2000; pág. 8). En el presente año académico 2002, según información del INAP, la cantidad de matriculados es de 1330.

34. Decreto Foral 146/1989, de 16 de junio y 9/1990, de 25 de enero sobre ayudas económicas para la contratación de personal técnico y constitución de servicios municipales de euskara.

Para salir al paso de estos temores y demostrar la inconsistencia de los mismos, los nuevos representantes políticos no dejaban de repetir en sus apariciones públicas que el gobierno llevaría a cabo una política lingüística positiva y responsable basada en el desarrollo de la ley del vascuence y la normalización del uso de la lengua.

Los hechos demostraron que no se trataba de meras palabras. Desde el principio de la legislatura se empezó a consolidar actuaciones que ya habían comenzado –pero sin soporte jurídico– durante el anterior gobierno. Por hacer referencia a algunas de entre las más importantes, mencionaremos explícitamente: el acuerdo firmado con las centrales sindicales para ratificar programas de colaboración que venían desarrollándose con anterioridad; el convenio con las administraciones locales regulando y confirmando la continuidad respecto a la financiación de los servicios municipales de euskara; la oficialización y potenciación de campañas públicas con importante resonancia social, etc. La culminación, bajo el punto de vista normativo, de toda la serie de actuaciones se llevó a cabo mediante la promulgación del decreto que nos ocupa.

3.1.1. GÉNESIS DEL DECRETO

Desde el principio de la legislatura se sintió cada vez con más urgencia la necesidad de una regulación específica del Título I de la LFV, del uso normal y oficial, ya que, de otro modo, carecerían de base jurídica los proyectos que se intentaba actuar. Pronto se puso manos a la obra y para marzo de 1993 disponía el gobierno del anteproyecto de Decreto Foral sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

El proceso hasta la promulgación fue largo y laborioso³⁵, debido a que las cuestiones relacionadas con el euskara suscitan en los ambientes políticos y sociales de Navarra sensibilidades y reacciones muy particulares. Se hacía necesario proceder con suma prudencia y tratar de obtener el máximo consenso posible. Lo fundamental era contar con las máximas garantías jurídicas posibles e implicar en la mejora del texto a cuantas más instancias políticas y sociales. El Decreto, aprobado el 21 de marzo, fue publicado en el BON de 4 de abril de 1994.

3.1.2. CONTENIDO DEL DECRETO

Debe tenerse en cuenta que no es la intención de este trabajo analizar de manera exhaustiva cada artículo del decreto³⁶. Intentamos básicamente ofrecer una síntesis del cuerpo normativo, señalando las líneas generales y

35. Para una explicación más detallada, cfr. J. M^a RODRÍGUEZ OCHOA, ¿Hacia un nuevo decreto sobre el euskara? (I), *Diario de Noticias*, 23 de noviembre de 2000, pág. 5.

36. Remitimos para ello, como en otras ocasiones, al excelente trabajo de J.C. ALLI ARANGUREN, art. cit., pág. 1026-1036.

las disposiciones fundamentales. Con tal finalidad procederemos recorriendo ordenadamente los Títulos en que se divide el Decreto.

3.1.2.1. Título I. Disposiciones generales (art. 1-6)

- ámbito de aplicación (art. 1)

Lo constituyen la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones locales, las entidades de derecho público vinculadas a ellas y las empresas de carácter público (art. 1.1)³⁷.

- objetivos esenciales del Decreto (art. 1.2)

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

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

c) 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 el usuario así lo requiera (art. 1.2)”³⁸.

- planificación (art. 5)

Los Departamentos de la Administración Foral de Navarra, junto con las instituciones señaladas en el art. 1.1, disponen del plazo de un año para la ejecución de los planes precisos para la consecución de los objetivos más arriba indicados.

- capacitación lingüística del personal (art. 6)

Las mismas instituciones públicas deberán adoptar las medidas necesarias para la capacitación progresiva del personal en cuanto al conocimiento y uso del vascuence.

3.1.2.2. Título II. Del vascuence en la Administración (art. 7-16)

A) ZONAS VASCÓFONA Y MIXTA

Contiene una serie de disposiciones referidas a las zonas vascofona y mixta en el marco de un esquema común a ambas. En gracia a la brevedad y claridad, ofreceremos una visión sinóptica, en la que aparezcan nítidamente las coincidencias y divergencias entre una y otra zona.

37. No se halla incluida, como puede verse, la Administración del Estado; solamente se hace referencia a ella en la Disposición Adicional Primera, en la que el gobierno de Navarra le ofrece colaboración “en orden a la adopción, por parte de los órganos competentes, de medidas tendentes a la progresiva normalización del uso del vascuence en la Administración del Estado radicada en Navarra”.

38. No se fija ningún objetivo esencial para la zona vascofona.

- *ámbito de aplicación* (art. 7 y 12)

Corresponde prácticamente a lo dispuesto en la LFV art. 10 y 17 para cada una de las zonas.

- *uso interno* (art. 8 y 13)

La potestad de utilizar cualquiera de las dos lenguas oficiales pertenece en exclusiva a la zona vascofona. En lo tocante a impresos de uso interno distingue entre la obligación de la forma bilingüe (zona vascofona) y la tendencia a la misma (zona mixta).

- *relaciones institucionales* (art. 9 y 14)

a) relaciones intrazonales: bilingüismo preceptivo en el ámbito de la zona vascofona y potestativo respecto a la zona mixta.

Los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas deberán ser bilingües, salvo acuerdo en contrario, en el caso de la zona vascofona y podrán serlo en la zona mixta, pero necesariamente en castellano “en caso de utilizarse una sola lengua”.

b) relaciones interzonales: los documentos, notificaciones y comunicaciones desde la zona vascofona hasta la mixta y a la inversa deberán ser bilingües si proceden de la vascofona y podrán serlo cuando procedan de la zona mixta y necesariamente en castellano, si se usa una sola lengua desde la zona mixta.

La citada documentación será en castellano, “siendo también válida la forma bilingüe” cuando vaya dirigida a instituciones fuera de las dos zonas.

- *relaciones con los administrados* (art. 10 y 15)

Las comunicaciones y notificaciones intrazonales: bilingües o según acuerdo (zona vascofona), tendencia progresiva al bilingüismo (zona mixta).

Los impresos: bilingües en su totalidad (zona vascofona); en la zona mixta, tendencia progresiva hacia el bilingüismo cuando se dirigen a los ciudadanos de la zona y bilingües cuando son para toda Navarra.

En las comunicaciones orales los funcionarios de la zona vascofona deberán atender a los ciudadanos en la lengua elegida por ellos. No existe disposición a este respecto en la zona mixta.

- *imagen, avisos y publicaciones* (art. 11 y 16)

“Los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias, los encabezamientos de toda clase de papeles y otros elementos indicativos de identificación y señalización” de forma bilingüe en ambas zonas.

“Las disposiciones, avisos, anuncios y publicidad de toda clase”: bilingüismo en la zona vascofona, tendencia al bilingüismo en la zona mixta.

Obsérvese que cuando se trata de los servicios centrales de la Comunidad Foral de Navarra la exigencia de la forma bilingüe es mayor que en el resto de la zona mixta (art. 14.2; 15.1; 16.3).

- *circuitos administrativos bilingües* (art. 12.3)

Dejamos para el final con intención de destacarla de manera especial, la disposición de establecer en los servicios centrales de la Administración Foral de Navarra –y sólo ahí, no en otras áreas ni en el resto de las administraciones sitas en la zona mixta– los circuitos administrativos bilingües.

Mediante tales circuitos se da paso a la institucionalización de un mecanismo concreto y eficaz en cuanto al uso del euskara en las Administraciones Públicas, a la vez que se hace justicia a la condición peculiar de Pamplona como sede de la mayor parte de servicios públicos dirigidos a la totalidad de los ciudadanos de Navarra.

B) ZONA NO VASCÓFONA (art. 17)

Por lo que respecta a la zona no vascófona se limita a recomendar la utilización de los servicios de traducción oficial con el fin de atender a los ciudadanos cuando éstos, en el ejercicio de sus derechos (LFV, art. 18), se dirijan a las mismas en vascuence.

3.1.2.3. Título III. Preceptividad y valoración del vascuence en el acceso a los puestos de trabajo y en el desempeño de los mismos (art. 18-23)

- conocimiento del euskara como requisito específico (art. 18 y 22)

Las disposiciones del decreto coinciden totalmente con las de la LFV (art. 15 y 17) respecto a especificar las plazas “para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence”, manteniendo como allí la distinción entre carácter obligatorio: “*indicarán*” (zona vascófona, art. 18.1) y potestativo: “*podrán indicar*” (zona mixta, art. 22.1). En el decreto se añade únicamente que la indicación de dicho carácter ha de tener lugar en las respectivas plantillas orgánicas.

La necesidad de expresar las exigencias lingüísticas en las ofertas públicas de empleo y en las convocatorias, la imposibilidad de acudir a provisión de vacantes de plazas desprovistas de requisito lingüístico y los derechos adquiridos por las personas que ocupen los puestos con anterioridad, afectan por igual a la zona vascófona (art. 18.2.3.4) y a la zona mixta (art. 22.1).

- valoración del conocimiento del euskara como mérito (art. 19 y 23)

En la línea de la LFV, la valoración del conocimiento del euskara –mérito cualificado en la zona vascófona y mérito simple en la mixta– se extiende a todas las plazas de la zona vascófona no incluidas en el art. 18.1 y a las indicadas como tal en la zona mixta; difiere asimismo el porcentaje mínimo³⁹ de la valoración: el 10% respecto de la puntuación total en la zona vascófona y el 5% en la zona mixta (art. 21 y 23).

- acreditación del conocimiento del euskara (art. 20 y 22.3)

En ambas zonas se efectuará la acreditación del conocimiento del euskara bien mediante exhibición de la titulación correspondiente bien mediante una prueba del nivel exigido (art. 20.1.2.3 y 22.3).

39. A instancia de los representantes de las entidades locales se suprimió la disposición sobres el límite máximo.

3.1.2.4. *Título IV. Capacitación lingüística del personal*

El Instituto Navarro de Administración Pública y la Dirección General de Política Lingüística organizarán cursos “tendientes a asegurar el número necesario y suficiente que posibilite el cumplimiento de los objetivos previstos en el presente Decreto Foral y en la normativa y planes que se deriven de su aplicación” (art. 24).

3.1.3. REACCIONES A RAÍZ DEL DECRETO

Objetivamente, si se compara con decretos similares de otras comunidades autónomas, el Decreto 70/1994 se distingue por su carácter moderado. Cuida ante todo mantenerse dentro de los límites señalados en la LFV y respeta en absoluto los postulados característicos de la legislación navarra, como oficialidad territorial parcial y zonificación lingüística. En definitiva, no pretende otra cosa que el desarrollo de una ley entre cuyos objetivos esenciales figura el de “proteger la recuperación y el desarrollo del vasculence en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso” (LFV, art.1.2b).

De hecho, la aparición del Decreto no provocó ninguna reacción particular entre los partidos de la oposición. En todo caso, si se le achacaba de algo desde los ambientes nacionalistas, era precisamente por un carácter, a juicio de ellos, pacato y medroso.

Por extraño que pueda parecer⁴⁰, los ataques frontales provinieron del partido que sustentaba al gobierno, destacando de manera particular la Alcaldía de Pamplona, también en manos de UPN. Aparecieron escritos de destacadas personalidades del ala más dura de la propia UPN en la misma línea y casi literalmente coincidentes con las posturas mantenidas por los grupos Popular y UPN durante el debate de la LFV en 1986.

Destaca ante todo la intervención de J.I. Del Burgo⁴¹ que centra sus críticas principales en torno a las disposiciones a cerca de la zona mixta y sobre todo a los circuitos administrativos bilingües. En su opinión, lo único que garantiza el art.17 de la LFV es “a los efectos de que los ciudadanos puedan dirigirse en vasculence en la zona mixta, **por lo que basta con la unidad administrativa de traducción vasculence-castellano para dar satisfacción a los derechos de los ciudadanos en dicha zona**”⁴² (pág. 14). Respecto a los circuitos administrativos bilingües entiende que el art. 1.2c “vulnera claramente lo dispuesto en la Ley Foral del Vasculence y en el Amejoramiento del Fuero”,

40. Aunque, en realidad, no era tan extraño; puesto que eran bien sabidas las profundas discrepancias entre una corriente poderosa del partido y las directrices del Gobierno, sobre todo de su Presidente.

41. *Dictamen en derecho sobre la legalidad del Decreto Foral 70/1994*, que abarca 28 páginas y lleva fecha de 21 de abril de 1994.

42. Negritas en el original.

por lo que el precepto es “claramente contrario al ordenamiento jurídico” (pág. 14); asimismo el art. 12.3 sería “inconstitucional” (pág. 22). La conclusión general del Dictamen (pág. 28) es que “salvo en los preceptos relativos a la zona vascófona –y con las salvedades expuestas en el cuerpo de este dictamen– debemos concluir que el Decreto Foral 70/1994... es manifiestamente inconstitucional, al conferir al vascuence en la zona mixta carácter de lengua oficial con vulneración de lo dispuesto en el Amejoramiento del Fuero y en la Ley Foral del Vascuence”.

M. Labayen, presidenta del Comité Local de UPN⁴³ de Pamplona, centrándose exclusivamente en lo que concierne a la zona mixta (pág. 1), achaca al decreto, por una parte, la vulneración de la autonomía municipal (art. 4.5 y 23) (pág. 1-3) y, por la otra, extralimitaciones sobre la LFV (art. 11-16) (pág. 3-6). Concluye que “sin entrar a valorar la posible ilegalidad, e incluso inconstitucionalidad de estos artículos (como se ha apuntado en algunos dictámenes), excede con mucho lo ordenado por la Ley” (pág. 6).

J.I. Palacios, en un escrito de carácter fundamentalmente político⁴⁴, aun mostrándose, ¡*sorprendentemente!*, de acuerdo con el contenido del Título I (art. 1-6)⁴⁵, insiste como los demás en las críticas a la zona mixta⁴⁶ y emite un juicio global rotundamente negativo sobre el decreto⁴⁷.

Ante la situación creada y con el propósito de afianzar el principio de seguridad jurídica, solicitó el gobierno a Asesoría Jurídica un nuevo informe⁴⁸ acerca de la legalidad del decreto. El informe de 2 de mayo de 1994, repasa una por una las disposiciones del articulado, prestando especial atención a las medidas relativas a la zona mixta –por haber sido las más controvertidas– y las

43. Se trata de un escrito encomendado por el Comité Local de Pamplona, a su presidenta, en contestación al requerimiento hecho por Alli en el transcurso de la sesión del Comité Ejecutivo de 11 de abril de 1994.

44. El título del escrito es *Comentarios al D.F. 70/1994, de regulación del vascuence* y va dirigido al Consejero de Presidencia “que ha hecho la Propuesta al gobierno de Navarra” (pág. 1).

45. “Nada que objetar a las disposiciones generales y, sobre todo, a los objetivos que en él enuncian ya que entran dentro de los límites que le marca la LORAFNA y la Ley Foral del Vascuence” (pág. 3).

46. “La L.F. del Vascuence, además de cumplir con el mandato de la LORAFNA (art. 9.2) de determinar dichas zonas[las zonas vascoparlantes], se sacó de la manga una zona mixta que no estaba contemplada en dicha Ley Orgánica” (ibid. pág. 3).

47. “La Ley Foral del Vascuence –que no contó con el apoyo de UPN– y el Decreto Foral que nos ocupa –aprobado por el gobierno de UPN– es la normativa típica que ya ha sido aplicada con anterioridad en la Comunidad Autónoma Vasca (C.A.V.) de utilización de la lengua con fines políticos e ideológicos” (pág. 6). “No podemos permitir nosotros (y mucho menos legislar en ese sentido) que el vascuence se transforme en un cepo para muchos navarros que siempre han tenido como única lengua el castellano” (pág.7). “No nos engañemos. Detrás de toda esta normativa, de este progresivo bilingüismo, lo que hay es una maniobra política de los nacionalistas...[para que] su paso siguiente sea el de la unidad de Navarra y C.A.V.” (pág. 8).

48. Era el tercer informe; anteriormente tuvieron lugar dos más, con fecha 26 de abril de 1992 y 23 de noviembre de 1993 respectivamente.

considera ajustadas al criterio expresado por el art.1.2b de la LFV. Llega a la conclusión de que el decreto 70/1994 no vulnera el ordenamiento jurídico. Exceptúa únicamente tres pasajes concretos y sin mayor relevancia en el conjunto del decreto (art. 4b; 12.2 y 16.1)⁴⁹. Pone nuevamente en evidencia que el principio de oficialidad lingüística –que afecta sólo a la zona vascofona– no es el único criterio para juzgar sobre la legitimidad o no sobre actuaciones en pro del euskara; existen además otros principios, como el de fomento con base en la CE art.3.3 y reconocido expresamente en la LFV (art.1.2b).

Quedaba pues totalmente evidenciada la inconsistencia de las acusaciones hechas contra el decreto. Por lo tanto, hubiera sido suficiente con modificar los puntos indicados en el informe de la Asesoría Jurídica, quedando el resto del decreto tal cual. Sin embargo, para no enconar los ánimos más de lo que estaban y para limar asperezas en el seno del partido del gobierno, aprovechando las sugerencias de Asesoría y otras de distintos Departamentos del gobierno a los que se había solicitado opinión, se optó por derogar el Decreto 70/1994 y sustituirlo por otro nuevo.

3.2. Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, de regulación del uso del vasculence en las Administraciones Públicas de Navarra (BON, de 27 de julio de 1994)

Si se sobreponen los textos de este decreto y del más arriba expuesto, se comprueba que ambos coinciden prácticamente en todo: estructura, objetivos, contenido, número de artículos, etc. Es que, en realidad, no se trata de dos decretos inconexos entre sí. El decreto 135/1994 es idéntico al 70/1994, salvo algunas modificaciones –unas de más calado otras de menos– que afectan a algunos pasajes de éste. Ello nos ahorra la necesidad de un análisis similar al realizado a propósito del anterior decreto.

3.2.1. COMPARACIÓN ENTRE LOS DECRETOS FORALES 70/1994 Y 135/1994

3.2.1.1. Modificaciones debidas a alegaciones o informes desde instancias gubernamentales

3.2.1.1.1. Informe de la Asesoría Jurídica

- a) art. 4: supresión del anterior apartado b) referido a competencias de la Dirección General de Política Lingüística respecto a criterios sobre exigencias lingüísticas para puestos de trabajo⁵⁰.

49. El art.4.b infringiría el ordenamiento jurídico a causa de las atribuciones abusivamente referidas a la Dirección General de Política Lingüística; en 12.2 propone sustituir, por seguridad jurídica, “relacionarse” por “dirigirse” como consta en la LFV, art.17; el art.16.1 incurría en ilegalidad por el hecho de imponer una obligación a otras Administraciones distintas de la Foral.

50. También se da una nueva redacción del resto, que engloba los antiguos apartados a) y c).

- b) art. 12.2: cambio de “relacionarse” por “dirigirse”.
- c) art. 16.1: especificación de que se trata de oficinas y despachos “de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”⁵¹, no de la zona mixta en general.

3.2.1.1.2. Alegaciones del Departamento de Educación y Cultura

- a) art.20.2: “Certificado de aptitud expedido por una Escuela Oficial de Idiomas” sustituye a “Certificado de Ciclo Superior de la Escuela Oficial de Idiomas de Navarra”.
La misma sustitución en 20.3, además de “Certificado de Ciclo Elemental” por “Certificado de Nivel Elemental”.
- b) Disposiciones Adicionales: adición de una Tercera Disposición Adicional.

3.2.1.1.3. Alegaciones del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

Disposición Adicional Segunda: “en los artículos 11 y 14” por “en el artículo 11”.

3.2.1.2. Modificaciones introducidas desde el Departamento de Presidencia como consecuencia de informes de la Alcaldía de Pamplona y personalidades de UPN

- a) art. 1.1: supresión de “empresas de carácter público”, tanto en este lugar como en el resto de enunciados en que aparecía (art. 5, 6, 7, 8.2, 9.2-3, 14.3).
- b) art. 1.2 c: “para establecer unos circuitos administrativos bilingües que garanticen suficientemente la prestación de sus servicios en vascuence cuando el usuario así lo requiera” pasa a “para que, cuando se establezcan los circuitos administrativos bilingües, presten sus servicios en vascuence si el usuario así lo requiere”.
La modificación intenta evidentemente reducir el tono de la exigencia original respecto a los circuitos, uno de los objetivos del anterior decreto, así como el instrumento más válido para garantizar el derecho al uso del euskara en los servicios centrales de la Administración Foral⁵².
- c) art. 5: “podrán elaborar” por “elaborarán”.
- d) art. 13: “que dispongan de circuitos administrativos bilingües” es adición.
- e) art. 14.3: adición de la cláusula final “cuando correspondan a procesos administrativos iniciados en vascuence”.

51. La misma especificación en la Disposición Transitoria, en vez de la fórmula “las Administraciones Públicas”.

52. Llama la atención que se haya mantenido –¿por inadvertencia tal vez?– en 12.3 el texto primigenio sin modificación alguna.

- f) art.15: supresión de los anteriores apartados 3 y 4 (acerca de impresos con efecto en toda Navarra y las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas o entidades de la zona mixta).
- g) art.16.1: “se tenderá a la redacción en forma bilingüe” por “se realizarán en forma bilingüe”.
- h) art.24: supresión de lo que era el apartado 2 del artículo.
- i) Disposición Adicional Cuarta: adición respecto al decreto anterior.

3.2.2. TENOR DE LAS MODIFICACIONES

Casi todas las modificaciones manifiestan, como denominador común, un intento evidente de reducir el nivel de exigencia de contenido en un número considerable de disposiciones del decreto 70/1994, especialmente de las relativas a la zona mixta.

El carácter restrictivo del nuevo decreto es fruto de una corriente de opinión tradicional e inveterada en amplios sectores de la derecha navarra ante cualquier proyecto que tenga que ver con el fomento del uso del euskara. Lo único nuevo, tal vez, sea la virulencia de las actitudes frente a una regulación emanada por un gobierno del propio partido.

Con todo, debe reconocerse que quedan a salvo en este nuevo decreto los elementos fundamentales que caracterizaban al anterior: los circuitos administrativos bilingües, la imagen institucional en cuanto a presencia del euskara en la Administración y, en tercer lugar, la valoración del conocimiento de euskara para el acceso a determinados puestos de la Administración Foral.

Fueran consideradas o no suficientes las modificaciones introducidas respecto al decreto 70/1994, lo cierto es que tuvieron el efecto de acallar las discrepancias sobre el particular en el seno de UPN y ya no se oyeron manifestaciones en público contrarias al nuevo decreto, que de hecho ha permanecido en vigor hasta el 5 de enero de 2001.

3.3. Plan de mejora para la normalización lingüística de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Como consecuencia de las elecciones de mayo del 95, se constituyó, por primera vez en Navarra, un gobierno de coalición (PSN, CDN y EA), el llamado gobierno tripartito, cuyo programa manifestaba ya sin ambages la intención de desarrollar una actuación decidida y eficaz a favor del euskara. La plasmación concreta de esta idea tiene lugar mediante el plan de mejora concebido como desarrollo y aplicación de los derechos reconocidos por la LFV (art.6,10,17 y 18) y la normativa del decreto 135/1994. El Plan fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra en la sesión ordinaria de 18 de diciembre de 1995.

3.3.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Se limita exclusivamente al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos, sin perjuicio de otras actuaciones concretas y planes para fomentar el uso del euskara en las Administraciones Locales de Navarra.

3.3.2. IMAGEN CORPORATIVO-INSTITUCIONAL

“El objetivo que se persigue es conseguir que la Administración de la Comunidad de Navarra ofrezca una imagen exterior e interior de bilingüismo institucional, a través de una serie de medidas tendentes a definir e implantar una imagen coherente y uniforme”.

Como norma general, se establece que los aspectos que puedan enmarcarse estáticamente en una zona concreta (vascófona y mixta por un lado y no vascófona por el otro) serán bilingües únicamente en las dos primeras; mientras que los aspectos de incidencia general serán, con carácter general, bilingües.

Se señala además los órganos responsables para la implantación de cada una de las medidas concretas, así como la temporalización de las mismas.

3.3.2.1. Rotulación exterior e interior

Se extiende al conjunto de edificios, oficinas y otras dependencias del gobierno de Navarra situadas en las zonas vascófona y mixta.

3.3.2.2. Papelería ordinaria

Se extiende al conjunto de soportes gráficos designados técnicamente bajo tal denominación.

3.3.2.3. Sellos de carácter oficial

Los que se usan en dependencias situadas en zonas vascófona y mixta.

3.3.2.4. Publicidad institucional

La imagen corporativa en la publicidad institucional ordinaria y especial en medios de comunicación social de Navarra será bilingüe⁵³.

53. El nivel del bilingüismo en cuanto a contenido será objeto de regulación posterior.

3.3.2.5. Señalización viaria

Afecta a la red de caminos, carreteras, autovías y autopistas de titularidad o control del Gobierno de Navarra en zonas vascófona y mixta.

3.3.3. PRESTACIÓN DE SERVICIOS AL CIUDADANO

Se centra en torno a la implantación de los circuitos administrativos bilingües –referidos en el decreto 135/1994 art. 1.2.c y otros– a los que se define “como el conjunto de recursos humanos y materiales en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral necesarios y suficientes para garantizar la prestación de servicios en euskera al ciudadano, tanto de índole estrictamente administrativa como asistencial y social”.

El proceso de implantación de los circuitos se llevarán a cabo en tres fases sucesivas.

3.3.3.1. Diseño y evaluación de necesidades

Esta fase se concreta en las siguientes acciones:

- a) Diseño de cada uno de los circuitos administrativos bilingües, determinando los puestos de trabajo y medios materiales necesarios para asegurar el adecuado nivel de atención al público⁵⁴.
- b) Definición del perfil lingüístico propio de cada puesto de trabajo.
- c) Inclusión en la plantilla orgánica del requisito lingüístico asignado a cada puesto, que aparecerá asimismo en las posteriores ofertas públicas de empleo.
- d) Catalogación del personal capacitado o en vías de capacitación en euskera que se halle prestando servicios en la Administración de la Comunidad Foral.

3.3.3.2. Implantación inicial de los circuitos

Esta fase se concreta en las siguientes acciones:

- a) Ofrecer, a las personas que reúnan las condiciones exigidas, la adscripción voluntaria a los puestos del circuito.

54. Señala como criterio fundamental para la determinación de los puestos de trabajo integrantes de los circuitos el grado de comunicación directa con el público, primándose, por tanto, en los servicios administrativos, las unidades dedicadas a información personal y telefónica al público, recepción y registro de documentos, etc. Y en los servicios asistenciales y sociales, los que se determinen por cada Departamento de los afectados.

- b) Puesta en marcha con carácter experimental y/o parcial de los circuitos en aquellas unidades que alcancen un mínimo de garantías para el funcionamiento.
- c) Priorización de las acciones formativas en euskara en función de las necesidades y planes concretos de los circuitos.

3.3.3.3. Implantación de los circuitos con carácter definitivo

Esta última fase comprende igualmente tres acciones:

- a) Evaluación de las acciones llevadas a cabo en las fase 1^a y 2^a y redefinición en los casos y aspectos que proceda.
- b) Formación lingüística para las personas destinadas a los puestos del circuito no cubiertos mediante las medidas previstas en la fase 2^a.
- c) Incorporación a los puestos del circuito de las personas destinadas a ellos, a medida de que vayan alcanzando el nivel lingüístico requerido.

* * *

Es de toda justicia reconocer que el Plan constituye sin duda alguna el documento más positivo y favorable hacia la normalización del uso del euskara en la Administración Foral de cuantos se han elaborado jamás en Navarra. Merece resaltar que bajo la expresión servicios al ciudadano se incluyen también los de índole asistencial y social, entre otros: hospitales, servicios pediátricos, atención a mayores, etc., etc.

La caída precipitada del gobierno tripartito impidió que el Plan llegara a buen puerto.

3.4. Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra (BON, de 5 de enero de 2001)

3.4.1. RAZONES PARA UN NUEVO DECRETO FORAL

En la Exposición de Motivos del nuevo decreto se aduce como primera razón que “se ha considerado conveniente revisar[algunos de los preceptos del Decreto 135/1994] para afianzar el principio de seguridad jurídica”. La segunda razón para la revisión sería “para ponderar el uso del vascuence con los medios necesarios para hacer efectivo su empleo”. Y la tercera: “para responder a la realidad sociolingüística de Navarra después de la experiencia acumulada”.

Respecto a la primera, debe decirse que la fórmula aducida tenía su razón de ser respecto al Decreto 135/1994, ya que existía un informe de la Asesoría Jurídica que así lo recomendaba; en cambio, falta en el nuevo cualquier fundamento que la justifique. El mantenimiento de la fórmula obedece,

por lo tanto, a pura inercia redaccional. En cuanto a la segunda razón, es difícil concebir que pueda constituir un motivo válido para la derogación del decreto anterior; aparte de que esa intención no se halla reflejada en ninguna parte del articulado. Y en cuanto a la tercera, consideramos que no se compadece en absoluto con el tenor del nuevo decreto, ya que si se tratara de responder a la situación sociolingüística, lo lógico sería encaminar la revisión en la dirección opuesta. Según todas las estadísticas se constata un avance numérico constante de los euskaldunes navarros, por lo que es de esperar que el número de ciudadanos navarros que demanden servicios administrativos en euskara han de ir en aumento y no al contrario.

El Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, del Consejo de Navarra reconoce también la desproporción entre las medidas concretas adoptadas en el nuevo decreto y los fines proclamados en la Exposición de Motivos, por lo que concluye que hay que objetar desde el punto de vista jurídico “que la Exposición de Motivos del proyecto de Decreto Foral ofrece una imagen incompleta y, como tal, distorsionada de las innovaciones del ordenamiento contenidas en el mismo” (pág. 15). Es verdad que en el texto definitivo el publicado en el BON, se han introducido tres nuevos párrafos (el quinto, sexto y séptimo); con todo –si se analizan correctamente–, no son suficientes ni adecuados para dar satisfacción a las recomendaciones del Consejo de Navarra respecto al texto del proyecto⁵⁵.

Aparentemente constituiría una razón de más peso para justificar un nuevo decreto la medida mencionada en el párrafo octavo de la Exposición de Motivos, a saber, que “de acuerdo con la doctrina constitucional, se ha sustituido la calificación de requisito específico que la normativa anterior otorgaba al conocimiento del vasculence cuando es preceptivo en el acceso a determinadas plazas⁵⁶, por la de conocimiento preceptivo, más acorde con la literalidad del artículo 15.2 de la Ley Foral del Vasculence, y poder así incluirlo dentro del ámbito de los conocimientos que deben medirse según los principios de mérito y capacidad previstos en el Artículo 103 de la Constitución”.

Por nuestra parte, no planteamos objeción especial al puro cambio de nomenclatura⁵⁷, pero sí queremos insistir en que las disposiciones del Decreto 135/1994 a este respecto, no dejan lugar a dudas en cuanto a su

55. Según J. C. ALLI ARANGUREN, art. cit., pag. 1044: “no se subsanan las deficiencias de la Exposición de Motivos señaladas por el Consejo de Navarra respecto a los cambios introducidos... Ha optado por el oscurantismo, por no precisar las reformas ni las intenciones, limitándose a hacer una vaga e imprecisa alusión a algunos objetivos”.

56. Se refiere al Decreto 135/1994, art. 18 y 22.

57. Vienen a ser términos prácticamente equivalentes, sólo que el primero expresa un mayor grado de exigencia. Pero también el segundo implica obligatoriedad del conocimiento de la lengua para el acceso a la función pública.

perfecto encuadramiento, en el marco institucional. La Sentencia 46/1991, de 28 de febrero, del Tribunal Constitucional afirma expresamente que la exigencia lingüística no es “un requisito ad extra independientemente del mérito y capacidad acreditados sino... una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales”, añadiendo, más adelante, que no se vulneran los derechos constitucionales –art. 23.2 CE– “en tanto que en las concretas convocatorias de los concursos u oposiciones de acceso a los Cuerpos y Escalas o plazas de la Función Pública... no se utilice la exigencia de conocimiento [del euskara en nuestro caso] de manera irrazonable y desproporcionada”⁵⁸.

Se ha dicho con frecuencia que existía en Navarra una normativa discriminatoria, por la que muchos navarros se habrían quedado sin poder acceder a la función pública por no conocer el euskara. Asimismo, los representantes del gobierno han justificado, en diversas declaraciones públicas, la necesidad del Decreto 372/2000 a fin de garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos navarros en cuanto al acceso a los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas⁵⁹.

Sin embargo, la verdad es muy distinta. Las disposiciones del Decreto 135/1994 coinciden totalmente con las formulaciones de la LFPV en cuanto a las exigencias lingüísticas de los puestos de trabajo indicadas autónomamente por cada Administración. Donde ésta dice preceptivo, así lo reconoce aquel y donde es potestativo, el decreto dice lo mismo; compárese la LFPV art. 15.2 y 17 con Decreto 135/1994, art. 18.20 y 22.

Tampoco tiene mayor peso objetar que en la práctica hayan podido cometerse extralimitaciones por no respetar los principios constitucionales de razonabilidad o proporcionalidad. El hecho no tendría que ver nada con la

58. Son las mismas condiciones señaladas en la STC 82/1986: “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. 1º de la Constitución”. Coinciden con ello la sentencia del Tribunal Supremo 15-12-1998 y las anteriores de 16-4-1990; 8-7-1994; 18-4-1995; 19-2-1996; 26-3-1996; 16-7-1996; 22-7-1996 y 20-3-1998.

59. Es un argumento nuevo que sorprendentemente no sólo no fue esgrimido en 1994 por el sector más duro de UPN a propósito del decreto 70/1994, sino que les merecía, por aquel entonces, su aprobación explícita; de hecho, como se dijo en nota 27, UPN se manifestó de acuerdo con el proyecto del partido socialista en cuanto a este punto.

Así Del Burgo, Dictamen..., dice que “a la vista del contenido de esta doctrina del Tribunal Constitucional entendemos que el contenido del capítulo I –artículos 18 a 21– relativo a la zona vascófona es conforme al ordenamiento jurídico” (pág. 27). Y respecto a la zona mixta que “si bien los artículos 22 y 23 pueden ser conformes con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Foral, las plazas...” (ibid.).

La opinión de J. I. PALACIOS, doc. cit., resulta un tanto compleja. Por una parte manifiesta que el Título III del decreto 70/1994, “se ajusta a lo previsto en la Ley Foral del Vasceunce” (pág. 5). Por otra parte sostiene que “la Ley Foral del Vasceunce (art. 15.1) y el Decreto Foral (art. 18.1) contradicen de forma manifiesta la legislación vigente ...se trata de una normativa que vulnera principios fundamentales de la Constitución Española (arts. 14 y 23) (pág. 6).

cuestión de la constitucionalidad o no de la norma, sino con la legitimidad de la aplicación de la misma⁶⁰.

Por consiguiente, si la aparición de un nuevo decreto de regulación del uso del euskara en las Administraciones Públicas de Navarra no halla explicación suficiente y coherente en las razones aducidas en la Exposición de Motivos ni en otras invocadas posteriormente en su justificación, es evidente que habrá que buscarlas en alguna otra parte.

Efectivamente, a partir de la asunción del gobierno de Navarra por UPN tras la caída del tripartito, se hizo evidente la beligerancia del nuevo gobierno en relación con el euskara. En 1994 –con ocasión del Decreto 70/1994–, la cuestión se dirimió básicamente dentro de los órganos internos del partido, sin aflorar claramente a nivel del gran público. A partir de 1996 la situación cambió radicalmente. Todo –declaraciones públicas y actuaciones concretas– apuntaba hacia una clara marcha atrás en la política lingüística, bajo el signo de llevar a la práctica las actitudes sostenidas por UPN y el grupo Popular durante el proceso de elaboración de la LFV, especialmente por lo que respecta a la zona mixta. A decir verdad, las miras se dirigían más que al decreto 135/1994, a la modificación de la misma LFV, según anunció en rueda de prensa de 3 de abril de 2000 el Presidente del Gobierno de Navarra. Sólo que al no disponer de mayoría parlamentaria suficiente⁶¹, se optó por la vía de decreto foral.

Concurría además un factor coyuntural. La cercanía de las elecciones legislativas vascas de mayo de 2001 había dado lugar, a nivel nacional, a una campaña sumamente crítica hacia todo lo que sonase a concepciones o ideas de signo nacionalista, de la que no estaban ausentes los temas lingüísticos. Tuviera o no que ver con esta circunstancia lo cierto es que también los socialistas navarros se hallaban atravesando un período de revisión sobre alianzas políticas y estrategias, entre las que se abría camino un cambio de rumbo respecto a las actitudes en relación con el euskara desde la época de la transición.

Cuadra con este ambiente la **Resolución Política**, de 20 de mayo de 2000 del Partido Socialista de Navarra-PSOE acerca de la política lingüística

60. En todo caso, si por algo se ha pecado en cuanto a cumplimiento de la LFV a este respecto, ha sido realmente por defecto, mucho más que por exceso.

El mismo Consejero de Educación ha reconocido que las plazas de la Administración de Navarra para las que se ha exigido el conocimiento del vascuence, representan un pequeño porcentaje: “fuera del ámbito docente, es el 1.54% de los puestos y fundamentalmente, en el Servicio de Vascuence de la Dirección General de Educación y en la Dirección General de Política Lingüística” (Diario de Ses..., de 24 de mayo de 2000, pág. 8).

61. Resolución aprobada en la sesión celebrada el día 12 de junio 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” (BOPN, de 23 de junio de 2000).

desarrollada por el Gobierno de Navarra en aplicación de la Ley Foral del Vascuence. Dejando aparte otros aspectos de la Resolución⁶², el punto 9 afirma que “en materia de uso en las Administraciones Públicas una de las claves a corregir es el DF 135/1994 en lo referido a los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”⁶³.

De este modo el camino quedaba expedito. Las intenciones de UPN en relación con el euskara podrán contar con el apoyo inestimable que suponía el giro del PSN. En este contexto político surge el nuevo decreto, que constituirá el punto de partida para un cambio radical en la política lingüística.

3.4.2. CONTENIDO DEL DECRETO

Dado que el decreto actual se presenta como un nuevo texto que sustituye al del 135/1994, tanto o más que la exposición del contenido del decreto en sí mismo⁶⁴, nos interesa señalar las diferencias fundamentales entre ambos decretos. Con tal finalidad efectuaremos un recorrido del texto siguiendo el orden estructural del decreto⁶⁵.

3.4.2.1. Exposición de Motivos

Puesto que ya nos hemos ocupado más arriba de los puntos más importantes de esta sección del decreto, nos limitaremos ahora únicamente a unas breves consideraciones complementarias.

En el primer párrafo se constata que en la referencia a la LFV, art. 2.1, se silencia la proposición principal “el castellano y el vascuence son lenguas propias de Navarra”, quedándose únicamente con la proposición subordina-

62. El documento evidencia el nuevo rumbo del partido socialista en relación con el euskara: la intención de mantener la actual realidad sociolingüística de Navarra [lo que, a nuestro juicio, resulta difícil de compaginar con la disposición del art. 1.2b de la LFV], por lo que propugna revisar en profundidad la política lingüística por si está produciendo efectos no deseados en la realidad sociolingüística de la Comunidad Foral y, por cuanto afecta de manera directa a la cuestión que nos ocupa, “debe revisarse la valoración del conocimiento del vascuence como mérito y las consecuencias que la aplicación de los baremos en los últimos años está teniendo en los distintos niveles de las Administraciones Públicas”.

63. El contenido de la Resolución fue dado a conocer públicamente por el portavoz del partido socialista en una Interpelación durante el Pleno de 24 de mayo de 2000.

En líneas generales y en cuanto a los puntos centrales, el Consejero de Educación se manifestó de acuerdo con las preocupaciones del partido socialista sobre política lingüística, llegando a la conclusión de que “se hace preciso revisar los actuales procedimientos de dotación de puestos en la Administración para asegurar la no discriminación de los ciudadanos” (Diario de Ses..., de 24 de mayo de 2000, pág. 9).

64. Puede consultarse J.C. ALLI ARANGUREN, art.cit., pág. 1036-1069.

65. Para un análisis en fase de proyecto cfr. J.M^a RODRIGUEZ OCHOA, ¿Hacia un nuevo decreto sobre el euskara? (II), *Diario de Noticias*, 24 de noviembre de 2000, pág. 5.

da que saca la consecuencia “en consecuencia todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y a usarlas”. En cambio, en la referencia al art.2.2 “el castellano es la lengua oficial de Navarra”, añade, por su cuenta, de “toda Navarra”. Evidentemente la modificación citada en primer lugar alcanza mayor relevancia, ya que el hecho de tratarse de una lengua propia implica una connotación decisiva en orden a justificar un determinado tipo o nivel de política lingüística según se hizo constar en el debate parlamentario sobre la LFV⁶⁶. Pero, una y otra modificación revisten una clara intencionalidad, por cuanto que, además de poner en evidencia el marcado carácter restrictivo del nuevo decreto, revelan una vuelta a textos de enmiendas rechazadas en fase parlamentaria⁶⁷.

Finalmente, resulta sintomática la supresión de la referencia a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o minoritarias del Consejo de Europa –a pesar de que constaba en el borrador del decreto y contaba con el beneplácito del Consejo de Navarra⁶⁸– al no tomar en consideración un documento de tal índole con rango de convención internacional, firmado por España en 1992 y definitivamente ratificado en el año 2001⁶⁹.

3.4.2.2. Título I. Disposiciones generales (art. 1-6)

- ámbito de aplicación (art. 1.1)

Coincide totalmente con el decreto anterior: la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las Administraciones Locales y las entidades de derecho público vinculadas a ellas.

- Objetivos esenciales del decreto (art. 1.2)

En cuanto a la zona vascófona (1.2.I) coincide igualmente con el anterior: “posibilitar el empleo de las dos lenguas oficiales como lengua de trabajo y servicio al ciudadano”.

Las diferencias más notable se refieren a la zona mixta:

a) A nivel de la zona mixta en general (1.2.II): organización y capacitación del personal necesario para posibilitar (antes se decía garantizar) el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

b) A nivel de los servicios centrales de la Administración Foral de Navarra (1.2.III): “organizar y capacitar el personal necesario para que el usuario pueda ser atendido en vascuence si así lo requiere”. El Decreto

66. “La declaración de lengua propia sienta el punto de partida de una política de fomento y protección como la que se propone a lo largo de la Ley, al margen –o como complemento, según se quiera– de la regulación de la oficialidad” (Diario de Ses..., de 4 de noviembre de 1986, pág. 23 [67]).

67. Efectivamente, tanto la enmienda número 16 (Grupo Popular) como la 17 (UPN) excluían de su enunciado lo de *lenguas propias*; la de UPN insertaba además lo de *toda Navarra* (BOPN, de 4 de noviembre de 1986).

68. Dictamen, pág. 14.

69. Cfr. BOE, de 15 de septiembre de 2001.

135/1994 hacía alusión al personal suficiente y necesario. Pero la modificación de mayor calado ha consistido en borrar toda referencia a los circuitos administrativos bilingües⁷⁰.

- *Órganos competentes* (art. 4)

Antes correspondía a la Dirección General de Política Lingüística actuar como órgano coordinador entre los diversos Departamentos en materia de planificación lingüística y como órgano colaborador con las entidades locales y otras administraciones públicas. Ahora el órgano coordinador y colaborador para cada una de las actuaciones deberá ser designado por el Gobierno de Navarra⁷¹.

- *Planificación* (art. 5)

Según el decreto 135/1994 los responsables de la planificación eran los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y las entidades de derecho público vinculadas a ella. En el nuevo decreto son el gobierno de Navarra y las entidades citadas. Los planes precisos para lograr los objetivos del decreto, son ahora planes tendentes. Desaparece también la connotación temporal –plazo de un año, antes– para elaboración de la planificación.

- *Capacitación lingüística del personal* (art. 6)

Las medidas necesarias para la capacitación del personal, se convierten en medidas tendentes y, si antes se trataba del personal sin limitación, ahora es solamente del personal necesario.

3.4.2.3. Título II. Del vascuence en la Administración (art. 7-17)

A) ZONA VASCÓFONA (art. 7-11)

- *Disposición general* (art. 7)

Coincide con el art. 7 del 135/1994⁷², sin más diferencia digna de ser notada que la adición al final del párrafo de respetar asimismo “el derecho a no ser discriminado por razones de lengua”.

70. Obsérvese desde ahora –más adelante nos ocuparemos directamente de ello– el progresivo carácter restrictivo que ha ido sufriendo la disposición sobre los circuitos: “para establecer unos circuitos administrativos bilingües” (70/1994), “para que, cuando se establezcan...” (135/1994), ausencia de toda referencia a ellos (372/2000).

71. La disposición del artículo 4 no está de acuerdo con las funciones atribuidas a la Dirección General de Política Lingüística (Servicio de Programación, Investigación y desarrollo lingüístico) por el Decreto Foral 228/2000 de 19 de junio, art. 5:

“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”.

72. Si bien, aparece allí bajo la rúbrica “ámbito de aplicación”.

- *Usos externo e interno (art.8)*

La sencillez y claridad que tenía el art.8 en el decreto anterior se ha sustituido por una redacción complicada y farragosa. Por lo demás, y aunque así se haga constar en la rúbrica, no hace referencia alguna al uso interno⁷³, sino únicamente al externo. Así, pues, resulta imposible establecer una comparación directa entre ambos decretos bajo este aspecto.

La disposición actual abarca tres apartados:

8.1. Es reproducción literal del art.11 de la LFV.

8.2. Este apartado, totalmente nuevo, no encuentra paralelo, en ninguna disposición del decreto 135/1994. Viene a ser una recopilación del contenido de los art.10.1, 11 y 12 de la LFV, a los que remite expresamente.

8.3. Versa sobre impresos, modelos o formularios de uso externo establecidos por los órganos administrativos competentes, que podrán ser “en castellano, en vasconce o en forma bilingüe”. El 135/1994, art.10.2 disponía la redacción en forma bilingüe.

- *Relaciones entre las Administraciones Públicas (art.9)*

9.1. Los documentos, notificaciones y comunicaciones con otras administraciones de la zona, serán bilingües –salvo acuerdo expreso para hacerlo en una sola lengua–, lo mismo que en el decreto anterior; si bien, ahora se añade explícitamente la posibilidad de llevarlo a cabo “en soporte único o doble” según disponga el órgano competente.

9.2. El contenido de este artículo que no constaba en el anterior, corresponde a los art.12 y 13 de la LFV.

9.3. Las relaciones con la Administración del Estado y sus Organismos se harán en castellano o en euskara si se trata de órganos con sede en territorio navarro; si no fuera así, sólo en castellano.

9.4. Las relaciones con la Administración de Justicia se ajustarán a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

9.5. En las relaciones interadministrativas se puede utilizar “el idioma que libremente convengan con las otras Administraciones”, salvo en los procedimientos en que estas Administraciones ostenten la condición de interesado en cuyo caso se procederá según lo dispuesto en el art.11 de la LFV y el 8.2 de este decreto foral⁷⁴.

- *Relaciones con los administrados (art.10)*

10.1. Las comunicaciones y notificaciones a los administrados de la zona deberán ser bilingües, como decía el 135/1994, salvo que los interesados elijan la utilización de una sola lengua (decreto anterior), soliciten (nuevo decreto). Debe notarse que elegir y solicitar no son términos sinónimos ya que el primero supone un derecho del ciudadano que debe

73. El decreto 135/1994, en cambio, se limitaba exclusivamente al uso interno.

74. J.C. Alli no está de acuerdo en que esta disposición encuentre fundamentación en el art.11 de la LFV: “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 ostentasen la condición de parte” (art.cit., pág. 1053).

respetarse, el segundo, por el contrario, una concesión graciosa⁷⁵. Consiguientemente, la disposición del nuevo decreto no se halla en conformidad con lo establecido en el art. 11 de la LFV.

10.2. El decreto 135/1994 disponía que 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 redactasen de forma bilingüe. Según el nuevo decreto –aunque los supuestos no son totalmente coincidentes– los impresos, modelos y formularios podrán ser en castellano, en vascuence o en forma bilingüe

10.3. Ambos decretos coinciden en que los funcionarios atiendan oralmente a los ciudadanos en la lengua elegidas por éstos.

- Imagen, avisos y publicaciones (art. 11)

11.1. La disposición sobre bilingüismo de los rótulos de oficinas, despachos y dependencias, encabezamiento de papelería, sellos y otros elementos de identificación y señalización es coincidente con el decreto anterior.

11.2. El decreto 135/1994 era escueto y claro: “las disposiciones, avisos, anuncios y publicidad de toda clase se realizarán de forma bilingüe”.

El nuevo decreto, sin expresarlo directamente, reduce el ámbito de aplicación a las entidades locales, como se pone de manifiesto si se compara este texto y el del art.16 de la LFV. Además, mutila el precepto de la ley del vascuence cuyo enunciado completo es “disposiciones, publicaciones⁷⁶, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares”.

Es, por lo tanto, una manera solapada de reducir el uso oficial del euskara en la zona en que goza de cooficialidad. Hace caso omiso de aspectos importantísimos que afectan al uso oficial de una lengua, como son avisos, anuncios y, sobre todo, publicidad de toda clase⁷⁷ en el ámbito de las administraciones públicas en general.

B) ZONA MIXTA (art. 12-16)

- *Criterios generales de aplicación* (art. 12)

12.2. Garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a la Administración, pasa ahora a posibilitar.

75. A primera vista resulta curioso que el decreto 135/1994, sin remitir a la LFV, utilice la terminología empleada por ésta, mientras que el 372/2000, a pesar de la remisión explícita a la ley, cambie precisamente la nomenclatura de ella. Sin embargo, no es tan extraño, ya que tal era la expresión que aparece en el texto alternativo de ley presentado por UPN, así como en la enmienda número 63, también de UPN: “Todos los actos en que intervengan órganos de las Administraciones Públicas, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas, deberán ser redactadas en castellano y, si mediare solicitud, también en vascuence” (BOPN, de 4 de noviembre de 1986, pág. 10 y 23 respectivamente).

76. “Publicaciones” es el término que constituye la actuación más importante de orden lingüístico de cuantas se enumeran en el art.16 de la LFV; no puede compararse con el ejercicio de rotulación de vías urbanas e imposición de nombres propios que se realizan en una sola actuación.

77. La intencionalidad es tanto más patente cuanto que se citan expresamente en el art. 16.2, donde, por referirse a la zona mixta, no causan mayor problema.

12.3. Trata de los servicios centrales con sede en Pamplona, cuando en el decreto anterior se decía simplemente “servicios centrales”; contradice incluso al objetivo marcado en el propio Decreto 372/2000, art.1.2.III: “independientemente de su ubicación”⁷⁸.

Pero la modificación más radical del nuevo decreto es la supresión de los circuitos administrativos bilingües, el instrumento más eficaz para garantizar el ejercicio del derecho a usar el euskara en la Administración, concepto que constituía la aportación principal del decreto 135/1994, sobre todo entendidos según la definición que reciben, como vimos más arriba, en el Plan aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 18 de diciembre de 1995.

En lugar de ellos se dispone:

a) que “se establecerá una unidad administrativa de traducción oficial vasconce-castellano”.

b) que “se adoptarán las medidas complementarias⁷⁹ tendentes a posibilitar la prestación de sus⁸⁰ servicios administrativos básicos en vasconce cuando el usuario así lo requiera”, lo que constituye una finalidad de muchísimo menor compromiso que la asignada a los circuitos en el anterior decreto: garantizar suficientemente los servicios –no los básicos, sino servicios sin más– en vasconce.

A pesar de la opinión del Consejo de Navarra⁸¹, la diferencia entre las funciones atribuidas a los circuitos y a la unidad de traducción es abismal.

Por otra parte, debe notarse que la propuesta de una unidad oficial de traducción no es una idea nueva, sino un argumento ya esgrimido por Del Burgo en la Comisión y en el dictamen de 1994⁸².

- Medios materiales (art. 13)

Los impresos de uso interno⁸³ serán en castellano; en el decreto anterior se decía –con referencia a los circuitos administrativos bilingües– “se tenderá a la utilización progresiva de la forma bilingüe”.

78. Esta serie de incongruencias, que aparecen en varios pasajes del nuevo decreto, son consecuencia de tratarse de un texto que no es de primera mano, sino el de un decreto anterior –el 135/1994– con los correspondientes remiendos, parches o pegotes.

79. Parece que se refiere al Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vasconce en la zona mixta (BON, de 19 de enero de 2001), del que nos ocuparemos más adelante.

80. No se ve bien a quién se refiere aquí el “sus”; en el decreto anterior era claro que se refería a los circuitos. Una prueba más de la observación anterior (nota 78).

81. Dictamen..., pág. 23: “El derecho de todos los ciudadanos a usar tanto el vasconce como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra puede ser satisfecho por cualquiera de los dos procedimientos”.

82. Según Del Burgo, la garantía a que se refiere el art. 17 de la LRV es únicamente a dirigirse a las Administraciones Públicas en vasconce (veremos más adelante, nota 107, cuál es, según él, el sentido de la expresión “dirigirse a”) “**por lo que basta con la unidad administrativa de traducción vasconce-castellano para dar satisfacción a los derechos de los ciudadanos en dicha zona**” (negritas en el original) (Dictamen..., pág. 14); en su opinión “el establecimiento de esos servicios administrativos bilingües es claramente contrario al ordenamiento jurídico” (ibid). Para la intervención de Del Burgo en Comisión, cfr. más adelante nota 107.

83. Añade “los encabezamientos y mimbres” en los que, según el art.16.1, se debía tender a la forma bilingüe.

- *Relaciones institucionales* (art. 14)

14.1. Los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas interinstitucionales de la zona mixta o con otras de la zona vascófona podrán ser bilingües en un solo soporte⁸⁴, pero necesariamente en castellano, si se hace sólo en una lengua. Excepto lo de “en un solo soporte”, coincide con el anterior decreto.

14.2. El artículo 14.2 del decreto 135/1994 tenía perfecto sentido, porque se refería a documentos, notificaciones y comunicaciones desde los circuitos administrativos bilingües hacia administraciones sitas en la zona vascófona, por lo que disponía que fueran bilingües, salvo en procesos iniciados en la zona vascófona en una sola lengua.

La redacción del decreto actual vuelve a implicar una contradicción respecto a lo dispuesto en el párrafo anterior⁸⁵, ya que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se halla incluida en la fórmula general de Administraciones Públicas, siendo además idénticos los destinatarios (art.14.1).

14.3. Si los destinatarios son distintos de los previstos en los párrafos 1 y 2, se hará en castellano, a no ser que correspondiera a procedimientos iniciados en vascuence –decreto anterior–, en la zona vascófona y en vascuence según el nuevo decreto, lo que supone una restricción en relación con el 135/1994.

- *Relaciones con los administrados* (art. 15)

15.1. Las comunicaciones y notificaciones de la Administración Foral de Navarra a personas físicas o jurídicas de la zona vascófona se realizarán en castellano, salvo que los interesados soliciten la utilización del vascuence, en cuyo caso se hará en forma bilingüe. En el decreto anterior⁸⁶ debían ser en forma bilingüe, salvo que los interesados eligieran una sola.

15.2. También en este apartado se observa una inadecuación con lo dispuesto en el art.13 (párrafo segundo), donde consta “utilización de formularios distintos en castellano y en bilingüe”, a elección del interesado; en cambio, en 15.2: “sólo en castellano o en forma bilingüe castellano-vascuence⁸⁷, aunque en unidades separadas”.

- *Imagen, avisos y publicaciones* (art. 16)

16.1. Los rótulos de oficinas, despachos y dependencias, encabezamientos y membretes, sellos oficiales y otros elementos de identificación y señalización: “se deberá utilizar la redacción en castellano”, frente a “se tenderá a la redacción de forma bilingüe” (decreto anterior).

84. Aparte de no concordar con la Disposición Adicional Cuarta –otra vez las incongruencias internas– y dado el espíritu que anima al nuevo decreto, resulta chocante semejante determinación.

85. Vuelve a ser consecuencia del fenómeno apuntado en nota 78.

86. Pero obsérvese que antes se decía “desde los servicios centrales”, mientras que ahora únicamente “desde los servicios”.

87. O sobra sólo en castellano o no se comprende bien la alternativa de bilingüe en unidades separadas.

16.2. La misma diferencia en cuanto a disposiciones, avisos, publicaciones, anuncios y publicidad de toda clase.

16.3. Los folletos informativos, material gráfico de campañas, publicaciones⁸⁸ u otros escritos similares de los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirigidos al conjunto de la población: o sólo en castellano o en edición única bilingüe o en vasceuce, si bien se hará “por decisión del Consejero titular responsable de la titulación”.

En el decreto anterior podía ser en vasceuce en la proporción correspondiente⁸⁹ y también de forma bilingüe o en ediciones distintas, sin que tuviera que intervenir ningún Consejero.

C) ZONA NO VASCÓFONA (art. 17)

La LFV dispone que de conformidad con el derecho de los ciudadanos a dirigirse en vasceuce a las Administraciones Públicas de Navarra, “éstas podrán requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9” (art. 18, LFV). El decreto 135/1994, en consonancia con la ley, rogaba a los poderes públicos (*procurarán*) utilizar los servicios de traducción oficial. Ahora dispone que *requerirán* a los interesados la presentación simultánea de la traducción al castellano, si bien, si ello no fuera posible, podrán utilizar los servicios de traducción oficial.

Es evidente que la disposición del nuevo decreto –exigir (*requerirán*) la presentación simultánea de la traducción en castellano– supera lo previsto en el art.18 de la LFV. El Consejo de Navarra ya lo había calificado, en fase de proyecto, como no conforme al ordenamiento jurídico⁹⁰, por lo que la redacción definitiva del BON se esfuerza por salir al paso de dicha objeción de la mejor manera que encuentra⁹¹. Sin embargo, no cabe duda de que no es suficiente para adecuarla ni a la letra ni al espíritu de la LFV⁹².

88. Se repite publicaciones, referido ya en 16.2.

89. Lo de proporción correspondiente tiene que ver con el número de ejemplares editados.

90. “Como puede apreciarse no establece la Ley Foral 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” (Dictamen..., pág. 25).

91. La supresión de la proposición concesiva, “aunque excepcionalmente”, que precedía inmediatamente a “si ello no fuera posible”.

92. Tampoco alcanza apoyo en la LFV la adición –respecto al 135/1994– de este apartado.

3.4.2.4. Título III. Conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en el ingreso y provisión de los puestos de trabajo (art. 18-23)

A) ZONA VASCÓFONA (art. 18-21)

- Conocimiento preceptivo (art. 18)

De conformidad con el art. 15.2 de la LFV, el apartado 18.1 del decreto prescribe que las Administraciones Públicas de Pamplona “indicarán en sus respectivas plantillas orgánicas los puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence sea preceptivo para acceder a los mismos”.

Además del cambio de nomenclatura, *conocimiento preceptivo* en vez de *requisito específico* –a lo que aludimos más arriba– añade, respecto al decreto 135/1994, que se haga “mediante resolución motivada” y “en función del contenido competencial, de las determinaciones de este Decreto Foral y de la demanda, expresando el grado de dominio que corresponde a dichos puestos de trabajo”.

Los apartados siguientes prescriben que la exigencia lingüística se exprese en las ofertas públicas de empleo y en las convocatorias de las plazas (18.2), así como el respeto de los derechos adquiridos de las personas que estén ocupando puestos de trabajo a los que se les asigne características lingüísticas (18.4); determina asimismo la imposibilidad de acceder en lo sucesivo a puestos sin exigencia de conocimiento preceptivo (18.3).

En todo ello, coincide literalmente con el anterior decreto, excepto en cuanto al último punto de 18.3. El decreto 135/1994 hacía, en efecto, constar que “transcurridos cinco años de servicio activo en dicha zona, podrán acceder a puestos con destino en el resto de zonas”, mientras que el nuevo decreto, volviendo a la afirmación absoluta del 70/1994, no señala ninguna limitación temporal. Por lo demás, es una disposición que carece de apoyo en la LFV y contradice al Estatuto de la Función Pública de Navarra.

- Conocimiento del euskara como mérito (art. 19)

El art.15.2 de la LFV establece, sin restricción alguna, que para el resto de los puestos de trabajo el conocimiento del vascuence “se considerará como mérito cualificado entre otros”, con lo que concuerda el 135/1994. El nuevo decreto por el contrario, lo limita a “cuando se realicen en régimen de concurso de méritos”, lo que, en opinión de Alli⁹³, se opone al Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

- Acreditación del conocimiento de vascuence (art. 20)

La acreditación del conocimiento para los puestos de trabajo de todos los niveles podrá llevarse a cabo mediante la exhibición del Certificado de Aptitud de una Escuela Oficial de Idiomas o de una titulación reconocida oficialmente como equivalente o mediante una prueba que acredite el nivel lingüístico exigido.

93. “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”. Art.cit. pág. 1064.

El apartado 20.4 del decreto anterior aludía a la colaboración de Dirección General de Política Lingüística en las pruebas de nivel de vascuence, siempre que fuera requerida para ello. Ahora, art.20.2, corresponde a la Administración Pública de la Comunidad Foral –si es requerida y conforme a los medios disponibles–, igual que otras funciones que se atribuían anteriormente a dicha Dirección General⁹⁴.

- *Valoración como mérito* (art. 21)

El decreto anterior disponía que cuando fuera valorado como mérito cualificado, “el porcentaje que tal valoración represente en relación con la puntuación máxima alcanzable, no podrá en ningún caso ser inferior al 10%”.

Ahora se establece la valoración en relación con la puntuación que se aplique al conocimiento del francés, inglés o alemán, disponiendo que el porcentaje no podrá en ningún caso ser superior al 10% de la valoración de estas lenguas.

Es ésta, sin duda alguna, una de las modificaciones más drásticas y arbitrarias respecto al decreto anterior. Hierde gravemente la sensibilidad de muchos navarros amantes de su lengua y supera todo tipo de desmesura política y falta de respeto a una lengua propia y oficial. Será difícil, si no imposible, encontrar en cualquier otra normativa sobre el uso de una lengua propia una disposición semejante. Sobre todo, es difícil de entender que la intención de esta norma se dirija en la dirección marcada por el art.1.2.b de la LFV.

B) ZONA MIXTA (art. 22-23)

- *Conocimiento preceptivo* (art. 22)

La LFV, art. 17, establece que, para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence, las Administraciones Públicas podrán “especificar en la oferta pública de empleo de cada año las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del vascuence”.

El decreto 135/1994, art. 22.1, recogía de forma clara, concisa y directa el precepto legal “podrán indicar en sus respectivas plantillas orgánicas” y luego, en el párrafo segundo, remitía –para evitar repeticiones innecesarias– a los apartados 2.3 y 4 del art. 18.

En cambio, el nuevo decreto, art. 22.1, párrafo primero, sienta como primera preocupación la no obligatoriedad de calificar los puestos para los que sea preceptivo el conocimiento del vascuence⁹⁵. Sólo en el segundo párrafo y bajo construcción sintáctica subordinada, alude a “cuando en la zona mixta se califique de preceptivo el conocimiento del vascuence en relación con un determinado puesto de trabajo”.

94. v.gr. análisis de los puestos de trabajo y ponderación de baremos (decreto 70/1994, art.4), cursos de aprendizaje de euskera (135/1994 art. 24), etc.

95. Exceptúa –pura obviedad– los puestos de trabajo dedicados a la traducción vascuence-castellano.

- *Conocimiento como mérito* (art. 22.2)

El art. 17 de la LFV establece asimismo que, con la finalidad arriba indicada, las Administraciones Públicas podrán “valorar como mérito el conocimiento del vascuence en las convocatorias para el acceso a las demás plazas”.

El art. 22.2 del decreto 135/1994, reproducía casi literalmente la disposición legal. El nuevo decreto, art. 22.2, aparte de la redundancia “podrán voluntariamente”, reduce la potestad “a los puestos de trabajo concretos de sus servicios administrativos básicos”.

La limitación a puestos *concretos* va en contra de la disposición de la LFV que extiende la potestad a los puestos de trabajo en general (“las demás plazas”). Y lo mismo debe decirse respecto a los servicios administrativos *básicos* y no en general. Tales limitaciones no contribuyen sino a poner trabas al correcto y normal ejercicio de los derechos lingüísticos que la Ley intenta garantizar. Y también, de manera concreta, a dificultar la consecución de los objetivos esenciales del propio Decreto 372/2000, expresados tanto en el artículo 1.2.II como, sobre todo, en el 1.2.III “para que el usuario pueda ser atendido en vascuence si así lo requiere”.

- *Valoración como mérito* (art. 23)

Frente a la valoración del decreto anterior de no inferior al 5% de la puntuación máxima alcanzable, ahora se pone en relación, igual que en el art.21, con la puntuación aplicada al francés, inglés o alemán, y en un porcentaje en ningún caso superior en un 5% a la valoración de dichas lenguas.

3.4.2.5. Título IV⁹⁶. *Capacitación lingüística del personal* (art.24)

La capacitación lingüística se conseguirá mediante cursos organizados por la Administración Pública de la Comunidad Foral de Navarra –antes, en concreto, por el Instituto Navarro de Administración Pública y la Dirección General de Política Lingüística– a fin de conseguir los objetivos previstos en la LFV, en este Decreto Foral y en la normativa y planes que se deriven de su aplicación.

Las modalidades de los cursos, las condiciones de acceso y participación en los mismos, así como, las obligaciones en que incurren los participantes serán fijadas reglamentariamente.

* * *

Después del recorrido realizado a través del articulado del Decreto 372/2000, no cabe duda del carácter eminentemente restrictivo de este decreto respecto a la normativa que regía anteriormente. Añadamos que la intención del Gobierno, tal como aparecía en el proyecto de decreto y a no ser por las indicaciones del Dictamen del Consejo de Navarra, iban todavía mucho más lejos.

96. En el BON aparece, sin duda por errata, como Título III, después de otro Título III (art. 18-23).

Respecto a la zona vascófona se pretendía invertir, a favor del castellano, el equilibrio de bilingüismo oficial sustentado por la LFV. Y de hecho, según hemos constatado caso por caso, el bilingüismo ha quedado realmente manco, a pesar de los malabarismos realizados para obviar la ilegalidad señalada por el Consejo de Navarra respecto a los artículos 8.1, 8.2, 9.2-3, 10.2 y 11.2 del proyecto de decreto⁹⁷.

Pero la peor parada ha sido indudablemente la zona mixta, lo que no extraña dado el conocido concepto a cerca de ella que tenían desde 1986 UPN y el grupo Popular de Del Burgo⁹⁸. Recuérdese lo expuesto a cerca de los circuitos administrativos bilingües, lo relativo a la imagen y la valoración como mérito del conocimiento del euskara para acceder a puestos de trabajo en la Administración Foral.

La Disposición Adicional Cuarta del decreto 135/1994 establecía que “la forma bilingüe en documentos, impresos, notificaciones y comunicaciones se podrá llevar a cabo en soportes físicos separados”⁹⁹. Esta disposición de carácter potestativo y justificada en principio, para respetar la libertad de elección por parte de los ciudadanos, se convierte en el decreto 372/2000 en norma de aplicación generalizada, utilizándose como instrumento para enmascarar la intención de restringir el uso del euskara en la Administración Foral de Navarra. La Disposición Adicional Cuarta del nuevo decreto la amplía a supuestos –rótulos y señalizaciones– que, por su propia naturaleza y una vez realizados, no son susceptibles de convertirse en objeto de libre elección de los ciudadanos. Por lo demás, este tipo de disposiciones se presta a propiciar aplicaciones sesgadas y discrecionales en cualquiera de los sentidos.

El decreto ha sido recurrido por diversas instituciones. Los tribunales de justicia sentenciarán si vulnera o no el ordenamiento jurídico*. En todo caso, la ausencia de ilegalidad no quiere decir en absoluto acierto político o actuación prudente de gobierno. Desde luego que normativas de este géne-

97. Véase Dictamen..., pág. 19-21.29.

98. J.C. Alli, art.cit., pág. 1055 emite un juicio particularmente duro: “El propósito deliberado del Decreto Foral es hacer desaparecer la lengua en la zona mixta, suprimiendo todo aquello que pudiera darle una apariencia de oficialidad, hasta el punto de impedir el ejercicio del derecho reconocido por el actual artículo 17 LFV”.

99. Se introdujo en el decreto, como ya dijimos, a raíz de presiones e informes desde el seno de UPN.

* Posteriormente a la terminación del presente trabajo han tenido lugar dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 26 y 28 de junio de 2002 respectivamente, correspondientes a sendos recursos contenciosos administrativos números 200/01 y 209/02 contra el Decreto Foral 372/2000 interpuestos por la Fundación “Asociación Cultural Euskara-Euskara Kultur Elkargoa” y los sindicatos LAB, ELA, ESK, CGT/LKN y STEE-EILAS. La primera sentencia declara al decreto “Nulo radicalmente y de Pleno Derecho” y la segunda “Nulo por ser contrario al Ordenamiento Jurídico”. En ambas sentencias el fallo se fundamenta en defectos procedimentales: no haber recabado los informes preceptivos del Consejo Navarro del Euskara y de la Dirección General de la Función Pública.

ro no constituyen el camino apropiado para *la recuperación y desarrollo del euskara*, objetivo esencial de la LfV.

3.5. Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence (BON, de 14 de febrero de 2001 [zona vascófona] y 19 de enero de 2001 [zona mixta])

Los Planes de actuación previstos en el art.4 del decreto 372/2000, en desarrollo y aplicación del mismo, fueron aprobados por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 5 de febrero de 2001 (zona vascófona)** y 8 de enero del mismo año (zona mixta).

Dado que las disposiciones de los Planes coinciden en su mayor parte con las del decreto, nos limitaremos, para no ser reiterativos, a señalar aquellos aspectos que o no constan en el decreto o contienen alguna modificación con respecto a éste.

3.5.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN¹⁰⁰

Se limitan exclusivamente al ámbito funcional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

3.5.2. ÓRGANO COORDINADOR Y COLABORADORES

El órgano coordinador es el Consejero de Presidencia; órganos colaboradores con carácter general, los titulares de los Departamentos y Organismos autónomos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y con carácter especial, por otorgamiento del Departamento de Presidencia, el titular y dependientes de la Dirección General de Universidades y Política Lingüística.

3.5.3. IMAGEN CORPORATIVA E INSTITUCIONAL

- Señalización, rótulos y sellos oficiales (3.3)¹⁰¹

Zona vascófona: en castellano, en forma bilingüe o en vascuence. El decreto (art. 11.1), en forma bilingüe.

** Con fecha 26 de junio de 2002 el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha dictado sentencia en relación con el recurso contencioso administrativo número 444/01 contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 5 de febrero de 2001, por el que se aprueba el Plan de Actuación para la aplicación de la normativa del uso del vascuence en la zona vascófona, promovido por los Ayuntamientos de Lekunberri y Lesaka, Doña Idoia Saralegui San Sebastián y Doña Milagros Rubio Salvatierra. La declaración de nulidad del Acuerdo se basa en los mismos fundamentos que los aducidos en las sentencias sobre el Decreto Foral 372/2000.

100. La numeración corresponde a la que tiene cada apartado del Anexo en el BON.

101. Zona mixta: 3.2.

Zona mixta: exclusivamente en castellano. Decreto (art. 16.1) en castellano.

En cuanto a los rótulos, el decreto (art. 11.1 y 16.1) alude a rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias; la Disposición Adicional Cuarta: rótulos sin más; los Planes añaden: rótulos en fachadas de edificios y de sedes.

Insistimos nuevamente en que existen conceptos, como señalizaciones y rótulos, que, por su naturaleza y una vez realizados, ni son susceptibles de la libre elección del ciudadano ni de cumplir la exigencia de bilingüismo en su caso.

- Publicaciones, anuncios y publicidad (3.4)¹⁰²

Zona vascofona: redacción en castellano, en forma bilingüe o en vasceuce, “conforme a lo que establezca por escrito el Consejero titular”¹⁰³.

Zona mixta: de ordinario, exclusivamente en castellano; sólo como excepción expresa ordenada por escrito por el Consejero titular, en forma bilingüe. En el art. 16.2-3 del decreto: en castellano, bilingüe o vasceuce, también por decisión del Consejero titular.

- Comunicaciones entre órganos y servicios (3.5)¹⁰⁴

Se trata de comunicaciones “con cualesquiera otros órganos, unidades o servicios” disponiéndose que sean en castellano. En el decreto correspondía a relaciones entre Administraciones Públicas (art.9), pero con la distinción según zonas y destinatarios¹⁰⁵.

3.5.4. SERVICIOS AL CIUDADANO

- Documentos, notificaciones y comunicaciones (4.1)

Zona vascofona: De ordinario en castellano; en forma bilingüe o en vasceuce si se trata “de continuar procedimientos administrativos incoados en la zona vascofonas y en dichas formas”. El decreto: de forma bilingüe “salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización de una cualquiera de las dos lenguas oficiales” (art. 10.1)

Zona mixta: De ordinario, exclusivamente en castellano; en bilingüe, caso de continuación de procedimientos incoados en la zona vascofona y con autorización del Consejero titular. En el decreto los destinatarios eran únicamente las personas físicas o jurídicas de la zona mixta, que debían solicitarlo expresamente.

102. Zona mixta: 3.3.

103. Como indicamos más arriba, el decreto (art. 11.2), a pesar de constar en rúbrica, no hace mención de estos conceptos.

104. Esta disposición aparece únicamente en la zona vascofona.

105. Véase el comentario que hacíamos sobre este artículo del decreto.

- Traducción de documentos (4.2)

Zona vascofona: “cuando 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 del mismo al vascuence se solicitará la oportuna traducción de 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”.

Zona mixta: se necesita además que el Consejero autorice la continuación del procedimiento; el resto como en la zona vascofona.

- Atención en forma oral (4.3)

Zona vascofona: posibilidad en vascuence si existen los medios personales adecuados; en caso contrario, se podrá solicitar la colaboración de la citada Unidad de Traducción.

El decreto: “los funcionarios podrán atender a los ciudadanos en cualquiera de las dos lenguas oficiales elegida por estos” (art. 10.3)

Zona mixta: igual que en la vascofona, pero con autorización del Consejero.

El decreto no hace referencia a la atención oral en esta zona.

3.5.5. INGRESO Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

- conocimiento preceptivo del vascuence (5.1)

Tanto en la zona vascofona como en la mixta, la exigencia será sólo para los puestos de trabajo dedicados funcionalmente a labores de traducción vascuence-castellano y de docencia del euskara. El decreto señala únicamente que se haga “en función del contenido competencial, de las determinaciones de este Decreto Foral y de la demanda” (art. 18.1).

- Valoración del vascuence y otros idiomas como mérito (5.2)

Lo que dispone el decreto (art. 19 y 23) a este respecto de forma relativa, se expresa ahora en términos absolutos: a cada una de las tres lenguas –francés, inglés, alemán– un 5% de la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos y al vascuence 5.5% en la zona vascofona y 5.25, en la mixta, de la misma puntuación total.

* * *

Los Planes de Actuación para aplicación del Decreto 372/2000 llegan al colmo de las medidas restrictivas en cuanto al uso del euskara en la Administración Foral de Navarra.

El Acuerdo del gobierno tripartito de diciembre de 1995, en aplicación del decreto 135/1994, propugnaba un plan de fomento del uso del euskara en la línea del art. 1.2 de la LFV. En cambio, los Acuerdos del gobierno de UPN de enero y febrero de 2001 ahondan todavía más las medidas restrictivas del decreto 372/2000 y diseñan unos planes que, en vez de fomento, resultan en realidad de impedimento u obstaculización.

Varias de las medidas adoptadas en los capítulos sobre imagen institucional, servicios al ciudadano e ingreso y provisión de puestos de trabajo suponen una inadecuación con disposiciones concretas del decreto y, de manera particular, con los objetivos esenciales señalados por el propio decreto respecto a las zonas vascófona y mixta (art. 1.2.I, II y III)¹⁰⁶.

El Tribunal Administrativo de Navarra, por resolución de 14 de diciembre de 2001 interpreta la frecuente expresión del decreto 372/2000 “*redacción en castellano*” en el sentido de que “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 vascuence, sino que se utilice la que se utilice, no se puede omitir la redacción en castellano”. En cambio, en el Plan de Actuación de la zona mixta se traduce por “exclusivamente en castellano”.

Unas de las modificaciones más importantes y restrictivas del nuevo decreto consistía en sustituir los circuitos administrativos bilingües del decreto 135/1994 por el anuncio de que “se establecerá una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano”. Se trata, en realidad de una vieja idea, –a la que hemos hecho referencia en repetidas ocasiones– propugnada machaconamente por Del Burgo y que, en definitiva pretende reducir las relaciones entre el ciudadano y la Administración Foral a una mera comunicación por escrito¹⁰⁷. Los Planes de Actuación no hacen la mínima alusión al establecimiento futuro de semejante unidad, sino que remiten a la conocida y ya establecida unidad creada en virtud de la LFV (art. 9 y Disposición Transitoria)¹⁰⁸.

106. Por no poner más que dos ejemplos, considérese si con la disposición sobre limitación de la exigencia de conocimiento preceptivo de vascuence a “los puestos de trabajo dedicados funcionalmente a labores de traducción castellano-vascuence” (5.1) se pueden cumplir realmente dichos objetivos esenciales y si la disposición sobre atención oral (4.3) se adecúa al art. 10.3, y, más aún, garantizan el derecho de los ciudadanos de la zona vascófona “a ser atendidos en la lengua oficial que elijan” (LFV, art. 10).

107. En la Comisión de Régimen Foral de 17 de noviembre de 1986, sobre el debate y votación del proyecto de Ley Foral del Euskera, se pregunta a sí mismo Del Burgo sobre el alcance de garantizar el derecho de los ciudadanos en la zona mixta a dirigirse en vascuence o en castellano a las Administrativas Públicas de Navarra (actual art.17 de la LFV), respondiendo de la siguiente manera: “¿Qué es lo que se va a garantizar?, sencillamente que todos los ciudadanos tienen derecho a dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra en vascuence. Nada más, esto es todo, dirigirse a las Administraciones, es decir, elevar escritos en vascuence. Y para eso basta una oficina de traducción... como una oficina oficial a donde todos los escritos que se redacten en vascuence irán para ser traducidos; y aquí no ha pasado nada más porque, evidentemente, la Administración no se compromete en absoluto a responder en vascuence”. [Diario de Ses..., pág. 29 (165)].

Recientemente, según noticia de prensa (Diario de Noticias de 16-01-02), el Vicepresidente del gobierno, Sr. Gurrea, proponía una fórmula imaginativa para dirigirse en vascuence a la Administración Foral: mediante “videoconferencia”.

108. Véase el comentario al art. 12.3 (nota 82).

Finalmente, resaltamos que en el capítulo de servicios al ciudadano de los nuevos planes se contemplan únicamente los servicios de orden administrativo y no aquellos de carácter social y asistencial dirigidos a las capas más necesitadas de la sociedad.

4. CONCLUSIÓN

La normativa acerca del uso del euskara en la Administración Foral de Navarra es –en comparación con otras autonomías– sumamente reducida. En lugar de un desarrollo progresivo paralelo al paso del tiempo, se distingue asimismo por un hacer y deshacer, un tejer y destejer cual labor de Penélope. El decreto 135/1994 deroga el 70/1994 y el decreto 372/2000 realiza lo propio respecto al 135/1994.

El proceso de regulación en el ámbito administrativo comenzó con el primer decreto –de vida tan efímera (de 4 de abril a 27 de julio)– del gobierno de Alli. Tuvo más suerte su sustituto, el 135/1994 (de 22 de julio de 1994 a 5 de enero de 2000). El punto culminante de todo el proceso se halla constituido por el Plan de mejora del gobierno tripartito que conllevaría nuevos desarrollos normativos para su implementación. Empezó a declinar sin remedio a partir del primer gobierno de Sanz. La consumación del desplome se produjo con el decreto 372/2000 y, sobre todo, con sus Planes de actuación complementarios.

Toda la cuestión sobre el euskara en Navarra aparece impregnada de un carácter restrictivo. El Amejoramiento del Fuero reduce las virtualidades de la Constitución en cuanto al reconocimiento de la cooficialidad del euskara. La LFV se funda, a su vez, en una interpretación restrictiva del Amejoramiento. Y la reciente normativa del gobierno actual retorna a las posiciones más intransigentes de UPN y el Grupo Popular de 1986 previas a la aprobación de la LFV.

De no ser por dogmatismos partidistas, la cuestión del uso del euskara en la administración no entrañaría mayor dificultad. “Las instituciones públicas –sostiene Miguel Izu¹⁰⁹– deben utilizar las mismas lenguas que hablan los ciudadanos a quienes sirven, de ahí que en Navarra las instituciones públicas forales –Gobierno, Parlamento– debieran utilizar el euskara, junto con el castellano, para relacionarse con los ciudadanos navarros, al margen de su localidad de residencia”.

Por otra parte, no tendría porqué suponer aumento de personal ni coste económico significativo, dado el gran contingente de trabajadores de la Administración Foral que se han beneficiado de las acciones formativas en euskara llevadas a cabo por el gobierno¹¹⁰.

109. *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid 2001, pág. 436s.

110. Véase nota 33.

No quisiera acabar, sin embargo, con una visión demasiado negativa. Han existido momentos de luz y otros –muchos, por desgracia, de sombras. Con todo, no hay que caer en un pesimismo estéril. La sociedad navarra va normalmente, en materia de euskara, por delante de las instituciones. Tempora bona venient!